

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA POLITIQUE
économique, administrative et financière

A SUIVRE EN MATIÈRE DE

TRAVAUX PUBLICS

(PORTS MARITIMES ET CANAUX)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 3 avril 1914, à 3 heures

PAR

Yves LE TROCQUER

INGÉNIEUR DES PONTS ET CHAUSSEES

Président : M. CARPENTIER.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } professeurs.
 { HITIER, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA POLITIQUE

économique, administrative et financière

A SUIVRE EN MATIÈRE DE

TRAVAUX PUBLICS

(PORTS MARITIMES ET CANAUX)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 3 avril 1914, à 3 heures

PAR

Yves LE TROCQUER

INGÉNIEUR DES PONTS ET CHAUSSÉES

Président : M. CARPENTIER.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY,
HITIER, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914



BIBLIOGRAPHIE

- Albin Huart.** — Les ports de commerce français, Paris, Berger-Levrault, 1911.
- Baudin (Pierre).** — Forces perdues. Paris, E. Flammarion, 1904.
- Berthélemy (H.).** — Traité de droit administratif. Paris, Arthur Rousseau, 1908.
- Boucard et Jèze.** — Eléments de la science des finances et de la législation financière française. Paris, Giard et Brière, 1902.
- Carpentier (A.).** — Essai sur le régime des canaux. Paris, L. Larose et Forcel, 1892.
- Cauwès (Paul).** — Cours d'économie politique. Paris, L. Larose et Forcel, 1893.
- Chevalier (Michel).** — Des intérêts matériels en France. Paris, Charles Gosselin, 1843.
— Cours au Collège de France.
- Colson (C.).** — Transports et tarifs. Paris, J. Rothschild, 1898.
— Cours d'économie politique. Paris, Gauthier-Villars, Guillaumin et Cie, 1903.
- Collignon (Ch.).** — Du concours des canaux et des chemins de fer au point de vue de l'utilité publique. Paris et Nancy. Carilian et Dalmont, 1845.
- Freycinet (de).** — Souvenirs (1878-1893). Paris, Ch. Delagrave, 1913.
- Gide (Charles).** — Principes d'économie politique. Paris, Larose et Tenin, 1908.
- Hitier.** — Cours de science financière professé à la Faculté de droit.
- Laffitte (L.).** — La concurrence des voies ferrées et des voies navigables. Bordeaux, 1903.
— Enquête de la société « La Loire navigable ». Etude sur la navigation intérieure en Allemagne. Nantes, Schwob, 1899.
- Lechevallier (Gustave).** — Du rôle économique et financier des chambres de commerce dans les ports maritimes. Paris, Bonvalot-Jouve, 1906.

- Léon (Paul).** — Fleuves, canaux, chemins de fer. Paris, Armand Colin.
- Leroy-Beaulieu (P.).** — L'Etat moderne et ses fonctions. Paris, Guillaumin, 1900
- List (Frédéric).** — Système national d'économie politique. Traduit de l'allemand, par Henri Richelot, 2^e édition, Paris, Capelle, 1857.
- Picard (Alfred).** — Traité des chemins de fer. Paris, J. Rothschild, 1887.
- Traité des eaux, 2^e édit., 1893.
- Schwob (Maurice).** — Avant la bataille. Paris, E. Flammarion, 1904.
- Stourm (René).** — Le budget. Paris, Guillaumin et Cie, 1889.
- Théry (Edmond).** — La transformation économique de la Russie. Paris, *Economiste Européen*, 1914.
- Varroy.** — Note sur les chemins de fer d'intérêt local de Meurthe-et-Moselle. Nancy, Berger-Levrault, août 1870 et mars 1871.
- Augagneur (Victor).** — Un chemin de fer d'Etat (article paru dans les *Annales coloniales* du 12 avril 1913).
- Bourgougnon.** — Etude du Consorzio de Gênes en vue de la réforme du régime administratif des ports français. Annexe II au rapport de M. Chaumet sur le projet de loi modifiant le régime des ports maritimes de commerce. Chambre des députés, session de 1910, n° 3113.
- Charguéraud.** — Canaux et chemins de fer dans l'Etat de New-York (*Revue politique et parlementaire*, de juin 1902).
- Colson (C.).** — La formule d'exploitation de M. Considère, *Annales des Mines*, 1892 ; *Mémoires*, t. II, p. 44
- Note sur le nouveau mémoire de M. Considère. *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires et documents*, 1894, 1^{er} semestre, p. 152.
- Réponses à M. G. Renaud (articles parus dans la *Revue politique et parlementaire*, avril et mai 1913).
- Considère.** — Utilité des chemins de fer d'intérêt local. *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires*, 1892, 1^{er} semestre, p. 217.
- Examen des observations formulées, par M. Colson. *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires*, 1894, 1^{er} semestre, p. 16.
- Dupuit.** — De la mesure de l'utilité des travaux publics. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1844, 2^e semestre.
- De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1849, 1^{er} semestre.

Labry (de). — Appréciation de l'utilité des travaux publics. *Journal des Economistes*, 1880, t. I, p. 380.

Marchal (L.). — Etude sur la mesure d'utilité des voies de communication. *Journal des Economistes*, 1880, t. II, p. 348.

Michel (Louis-Jules). — Des moyens d'évaluer le trafic probable des chemins de fer d'intérêt local. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1868, 1^{er} semestre.

Renaud (G.). — Transports par eau et par rail. Articles parus dans la *Revue politique et parlementaire*, avril et mai 1913.

— Le batelier, son bateau, son industrie. Article paru dans la *Revue politique et parlementaire* de janvier 1914.

Uhry. — La mise en valeur industrielle du département français de Meurthe-et-Moselle et ses rapports avec son essor commercial. Article paru dans la *Revue économique internationale* du 15-20 février 1913, p. 279.

Chambres de commerce du Sud-Est. Office des transports, comptes rendus trimestriels. Lyon, Auguste Genest.

Ligue Maritime française. Les grands travaux maritimes. Numéro de novembre 1913.

Congrès national de navigation intérieure tenu à Lyon les 26, 27, 28, 29 juin 1911. Paris, 10, rue de Milan, 1911.

Congrès national de travaux publics français de 1912, Paris, 19, rue Blanche.

Ajam (M.). — Les monopoles d'Etat et l'outillage économique. Rapport déposé au Congrès.

Lagache (M.). — Note sur la révision des tarifs communs aux canaux et aux chemins de fer. Rapport déposé au Congrès.

Leboucq (Ch.). — Etudes économiques relatives à l'exécution et à la mise en œuvre de grandes entreprises. Rapport déposé au Congrès.

Mahl (M.). — Aménagement des cours d'eau au point de vue de la force motrice. Rapport déposé au Congrès.

Congrès international de navigation de Philadelphie, 1912.

Compte rendu des travaux. Bruxelles, secrétariat général, 38, rue de Louvain.

RAPPORTS DIVERS :

Navigaton intérieure. Dimensions à donner aux canaux de grande navigation. Principe de l'exploitation.

Rapport général de M. A. Noble.

- Rapports particuliers de MM. W. Germelmann (Allemagne), P. Claudot (Belgique), H.-F. Hodges (Etats-Unis), J. Bourgonnon (France), Sanjust di Teulada (Italie), N. Pouzirevsky (Russie), F. Hansen (Suède).
- Navigaton intérieure.* Dispositions les meilleures pour combiner, faciliter et harmoniser les échanges des marchandises entre la voie d'eau et la voie de fer.
- Rapport général de M. E.-R. Johnson.
- Rapports particuliers de MM. Eisenlohr (Allemagne), Tonkins et Stamford (Etats-Unis), Huebner (Etats-Unis), Mallet (France), Trionglinsky (Russie).
- Compte rendu général par M. Sylvain Dreyfus. *Annales des Ponts et Chaussées. Mémoire VI*, 1913.
- Navigaton maritime.* Dimensions probables des bâtiments de mer dans l'avenir.
- Rapport général par C.-E. Grunsky.
- Rapports particuliers de MM. C. de Thierry (Allemagne), H. Van der Vin (Belgique), E.-L. Corthell (Etats-Unis), Foster King (Grande-Bretagne), C. Leemans (Pays-Bas), E.-I. Zamjatin (Russie).
- A. Castiglione et M. Beratta. — La loi du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure en Italie.

DOCUMENTS OFFICIELS, notamment :

- Barthou (Louis).** — Lettre adressée le 2 avril 1908 par M. Louis Barthou, ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes, au vice-président du conseil général des ponts et chaussées. *Officiel* du 3 avril 1908.
- Commission des voies navigables* constituée pour l'étude des questions posées par la lettre précédente. Rapport *Journal officiel* du 29 juillet 1909, Annexe, p. 803.
- Dumont (Ch.),** Ministre des travaux publics. — Note remise le 15 mars 1911 à M. Caillaux, ministre des finances, et reproduite dans le rapport de M. le sénateur Aimond sur le projet du budget du ministère des travaux publics (exercice 1911).
- Puech (L.),** ministre des travaux publics. — Arrêté en date du 14 janvier 1911 instituant la commission administrative de Paris Port de mer. *Officiel* du 26 janvier 1911.
- Conseil supérieur des voies de communication.* — Compte rendu des séances. *Journal officiel* de 1878, p. 7715 à 7744, 7764 à 7790, 7811 et suiv.
- Ministère des travaux publics.* — Statistique des chemins de fer fran-

- çais du 31 décembre 1911. Statistique des voies de navigation intérieure au 31 décembre 1911.
- Ministère du commerce.* — Note et renseignements sur les ports maritimes de commerce de la France, publiés aux *Annales du commerce extérieur*, 8°, 9° et 18° fascicules, 1912.
- Loi du 11 juillet 1878* portant création de la dette amortissable par annuités. Exposé des motifs. Ch., 1878, annexe n° 373.
- Rapport de M. Wilson. Ch., 1878, annexe n° 451.
- Rapport de M. Varroy. Sénat, 1878, annexe n° 276.
- Loi du 28 juillet 1879* relative au classement des travaux à exécuter dans les ports maritimes. Exposé des motifs. Ch., 1878, annexe n° 863.
- Rapport de M. Rouvier. Ch., 1879, annexe n° 1221.
- Rapport de M. Tenaille-Saligny. Sénat, 1879, annexe n° 346.
- Projet de loi sur la navigation intérieure*, déposé par M. Yves Guyot. Sess. ord., 1890, annexe n° 838, *Officiel*, p. 1564.
- Loi du 7 avril 1902* sur la marine marchande. Exposé des motifs. Ch., 1899. Sess. ext. n° 1173.
- Rapport de M. Thierry. Ch., 1900, annexe n° 1893.
- Rapport de M. Raynal. Sénat, 1902, annexe n° 41.
- Loi du 22 décembre 1903* tendant à compléter l'outillage national. Exposé des motifs. Ch., 1901, S. ord., annexe n° 2226.
- Rapport général de M. Aimond. Ch., 1901, annexe n° 2599.
- Rapport général de M. Monestier. Sénat, 1903, Sess. ord., annexe n° 37.
- Loi du 2 décembre 1908* relative au raccordement des voies de fer avec les voies d'eau. Exposé des motifs. Ch., S.O., 1908, annexe n° 1496.
- Rapport de M. Berthet. Ch., S.O., n° 1827.
- Rapport de M. Audiffred. Sénat. Session extraord., annexe n° 280.
- Proposition de loi Audiffred* relative à l'achèvement des ports et des voies navigables, 2 avril 1909, *Off.*, p. 279, annexe n° 107.
- Loi du 5 janvier 1912* sur le régime des ports maritimes de commerce. Exposé des motifs. Ch., 1909, Sess. extraord., annexe n° 2772.
- Rapport de M. Chaumet. Ch., S.O., 1910, annexe n° 3113.
- Rapport de M. Peytral. Sénat., S.O., 1911, annexe n° 186.
- Lois de finances des 13 juillet 1911, 27 février 1912 et 30 juillet 1913.*
- Projet de loi* portant modification de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Rapport de M. Escudier. Ch., S.O., 1912, annexe n° 2186.

- Projet de loi* ayant pour objet de modifier le taux d'intérêt maximum de l'emprunt que la chambre de commerce de Brest est autorisée à contracter par la loi du 7 mars 1913. Exposé des motifs. Ch., S.O., 1914, annexe n° 3446.
- Rapport de M. Chalamel. Ch., S.O., 1914, annexe n° 3524.
- Loi du 2 janvier 1910* sur la navigation intérieure en Italie. Exposé des motifs. Ch., Sess. 1909, séance du 27 mars 1909.
- Rapport de la commission. Ch., Sess. 1909, séance du 19 juin 1909.
- Discussion : Actes parlementaires Ch., séance des 24, 25, 26, 27 novembre 1909. Sénat, séance des 21 et 22 décembre 1909.
- Débats parlementaires*. Ch. des députés et Sénat, notamment : Discussion de la Loi du 11 juillet 1878 portant création de la dette amortissable. Ch. des dép., séance du 16 mars 1878. Sénat, séance du 28 mai 1878.
- Discussion de la loi de finances du 13 juillet 1911. Ch. des dép., séance du 15 avril 1911.
- Discussion du projet de loi portant ouverture d'un emprunt de 1.300 millions. Ch. des dép., séance des 27, 28 novembre et 1^{er} décembre 1913.
- Rapports* sur le projet de budget du ministère des travaux publics, exercices 1912, exercices 1913 et exercices 1914, par M. Péchadre, député.
-

CHAPITRE PREMIER

DE LA NÉCESSITÉ POUR LES ÉTATS DE DÉVELOPPER LEUR PUISSANCE ÉCONOMIQUE CONCURRENTMENT A LEUR PUISSANCE MILITAIRE

Lorsqu'on examine attentivement la politique des divers Etats, on voit que la plupart des nations, en même temps qu'elles se replient sur elles-mêmes, augmentant sans cesse leurs armements, se défendant contre l'invasion économique par des tarifs protecteurs ou des prohibitions douanières, s'efforcent de multiplier leurs moyens d'échange, développant ou créant de toutes pièces des voies de transport qui les rapprochent chaque jour davantage.

Une fièvre d'armements nouveaux a gagné toutes les frontières, et les nécessités de la concurrence internationale ont fait que le degré de civilisation des peuples se mesure aujourd'hui à leur puissance militaire. Mais si, d'une extrémité à l'autre du globe, ce ne sont que cliquetis d'armes et formations militaires, d'une extrémité à l'autre du globe, ce ne sont aussi qu'entreprises multiples : creusant des ports, régularisant des fleuves, ouvrant à la pénétration économique des voies d'eau artificielles, détruisant les isthmes que la nature semblait avoir créés pour séparer les océans, encerclant les continents d'un réseau étroit de voies ferrées au mépris des cimes les plus

abruptes, nouant autour du globe les circuits électriques où circule la pensée.

Il semble que la technique moderne a devant elle un horizon sans limites. C'est à elle que les Etats s'adressent, chaque jour, pour créer, dans un but de conservation quand ce n'est pas dans un but de conquête, les instruments sûrs et rapides de destruction qui les mettront à même de défier leurs rivaux, mais c'est elle aussi, par ses progrès incessants, qui leur permet de multiplier leurs relations, d'entrer en contact avec des peuples qu'ils ignoraient hier, de réaliser avec eux, dans l'ordre intellectuel ou commercial, des accords qui sont les meilleurs précurseurs des ententes politiques.

On dirait que l'antagonisme est patent entre les germes de haines qui incitent les peuples à se détruire et les idées de fraternité qui, opposant la solidarité à l'égoïsme, les poussent à s'associer.

Forces d'individualisme et forces de cosmopolitisme se développent parallèlement les unes et les autres. Paradoxe, diront les uns. Logique et nécessité, dirons-nous. Car, s'il est vrai que l'harmonie admirable de l'univers procède de l'équilibre de deux forces contraires, pourquoi n'en serait-il pas de même dans l'économie des sociétés, pourquoi ne pas admettre avec Carey l'unité des lois physiques et sociales, pourquoi trouver étrange dans l'ordre économique ce qui est à la base même de l'ordre naturel ?

Certes, loin de nous l'idée de prétendre que l'équilibre d'aujourd'hui doit être et sera celui de demain, loin de nous l'idée de combattre ceux qui, convaincus de la toute puissance de l'association, poursuivent dans une pensée généreuse le rapprochement des êtres et des peuples ; loin

de nous, l'idée de condamner, parce qu'utopiques, les efforts de ceux qui rêvent d'une confédération fraternelle du genre humain ; n'a-t-on pas dit avec raison : « Toutes les bonnes choses que nous avons dans le monde aujourd'hui ont commencé par être des rêves » ? Mais, quelque séduisants que puissent être les horizons de la concorde humaine, ne nous laissons pas éblouir par les charmes d'un mirage trop lointain, n'oublions pas que la terre entr'ouvre des abîmes sous les pas de ceux dont les regards sont constamment fixés au ciel. Vivant au ^{xx}^e siècle dans une humanité faite de nations ayant leur unité et leur économie propre, examinons les phénomènes économiques en tenant compte et des données de l'histoire et des réalités du jour. Séparons-nous de ceux qui semblent ignorer le rôle économique de l'Etat, qu'il s'agisse des ultra-individualistes pour lesquels l'humanité n'est qu'une somme d'être isolés, qu'il s'agisse des socialistes de l'école utopique admettant certes la nécessité des forces collectives et des groupements sociaux, mais méconnaissant, eux aussi, le cadre nécessaire de la nation, comme si, entre l'individu et le genre humain, n'existait pas la nation (1) : « avec son langage particulier et sa littérature, avec son origine et son histoire propres, avec ses mœurs et ses habitudes, ses lois et ses institutions, avec ses prétentions à l'existence, à l'indépendance, au progrès, à la durée, et avec son territoire distinct ; association devenue, par la solidarité des intelligences et des intérêts, un tout existant par lui-même, qui reconnaît chez elle l'autorité de

(1) *Système national d'Economie politique*, par Frédéric List, traduit de l'allemand par Henri Richelot, Paris, Capelle, 1857, Liv. II, chap. V, p. 285.

la loi, mais vis-à-vis des autres sociétés semblables possède encore sa liberté naturelle, et par conséquent, dans l'état actuel du monde, ne peut maintenir son indépendance que par ses propres forces et par ses ressources particulières. »

Rappelons-nous le rôle nécessaire des nationalités que le grand économiste List a défini si nettement dans la belle préface de son admirable ouvrage (1). « L'association des forces individuelles pour la poursuite d'un but commun est le moyen le plus efficace d'opérer le bonheur des individus. Seul et séparé de ses semblables, l'homme est faible et dénué. Plus le nombre de ceux avec lesquels il est uni est grand, plus l'association est parfaite, et plus est grand et parfait le résultat qui est le bien moral et matériel des individus.

« La plus haute association des individus imaginable est celle du genre humain, mais la plus haute actuellement réalisable est celle de l'Etat et de la nation.

« L'association universelle ne sera en effet profitable au genre humain qu'autant que les peuples auront atteint un même degré de culture et de puissance et que, par conséquent, elle se réalise par la voie de la confédération.

« Une association universelle, prenant son origine dans la richesse prépondérante d'une seule nation, et basée par conséquent sur l'assujettissement et sur la dépendance de toutes les autres, aurait pour résultat l'anéantissement de toutes les nationalités et de toute émulation entre les peuples ; elle heurte les intérêts comme les sentiments de toutes les nations qui se sentent appelées à l'indépendance et à la possession d'une grande richesse, ainsi que d'une

(1) Frédéric List, *op. cit.*, Introduction, p. 98 et 99.

haute importance politique ; ce ne serait qu'une répétition de ce qui a déjà existé, de la tentative des Romains, réalisée cette fois au moyen des manufactures et du commerce, au lieu de l'être, comme autrefois, avec l'acier, mais ramenant également vers la barbarie. »

« Conserver, développer et perfectionner sa nationalité, tel est donc aujourd'hui et tel doit être l'objet principal des efforts de chaque peuple. »

Partant de ces principes d'économie nationale, nous apercevons aussitôt combien est dans la logique des choses le développement parallèle des forces d'individualisme et de cosmopolitisme qui caractérise notre époque.

Enfermés dans d'étroites frontières, les États de la vieille Europe, à peine ont-ils pris conscience d'eux-mêmes par l'affirmation de leur autonomie et de leur indépendance, ont senti la nécessité, « pour développer et perfectionner leur nationalité », de créer sur d'autres continents des champs d'expansion librement ouverts à leurs populations et à leur commerce. Comme l'a dit Montesquieu : « Dans une nation qui est dans la servitude on travaille plus à conserver qu'à acquérir ; dans une nation libre on travaille plus à acquérir qu'à conserver ». Devenues libres, les nations ont compris que leur vigueur est dans le sang jeune qui se renouvelle chaque jour dans des terres jeunes ; les marchés de l'Ancien Monde, alimentés déjà par une industrie nationale, ne constituant pour leur commerce que des débouchés précaires, elles ont jeté leur dévolu sur les pays neufs. Leurs comptoirs se dressent aujourd'hui jusqu'aux coins les plus reculés de la mystérieuse Afrique ; capitaux et ingénieurs émigrent sans cesse de la vieille Europe vers les Républiques du Nouveau Monde

qu'ils dotent de voies ferrées nouvelles et de grands ports pourvus de l'outillage le plus moderne.

Mais cette expansion économique ne saurait être exclusive de compétitions et de concurrence. Quelque vastes que soient les territoires ouverts aux nations de vieille souche, il est un jour où leurs ambitions se rencontrent et se heurtent, et ce qui, à l'origine, semblait n'être qu'une œuvre de civilisation peut devenir la cause des plus effroyables luttes. Qu'est-il nécessaire de remonter aux guerres coloniales qui ensanglantèrent tout le dix-huitième siècle !

Nous assistons chaque jour à des conflits économiques qui, sans la sagesse des gouvernements, ne tarderaient pas à mettre aux prises races et peuples. Compétitions en Afrique qui sont encore présentes à tous les esprits, compétitions dans l'Amérique du Sud où la lutte est vive entre toutes les nations pour l'obtention des concessions d'entreprises publiques, compétitions dans l'Amérique centrale, compétitions en Asie où les rivalités économiques de deux grands pays ont déchaîné les effroyables tueries de la guerre russo-japonaise ; dans l'univers entier, les intérêts commerciaux et industriels sont face à face.

Dès lors, s'il est vrai que la querelle des débouchés est à l'origine de la plupart des conflits politiques, il est dans la logique des choses que les Etats développent leur puissance militaire parallèlement à leurs moyens économiques. Que ceux, d'ailleurs, qui le voudraient contester se souviennent de l'histoire de Tyr, d'Amalfi, de Pise, de Gênes, de Venise ; ils verront comment ces petits Etats qui purent, à une époque, défier les plus grands empires virent s'effondrer leur influence le jour où leurs flottes de guerre ne furent plus assez puissantes pour défendre leur pavillon commercial.

Une nation qui prétend tenir son rang dans l'économie mondiale doit donc, au stade actuel de l'humanité, appuyer sa politique « de pénétration pacifique » par une force armée prête à la soutenir. Mais, là aussi, la réciproque doit être vraie, et notre excellent ami M. Maurice Schwob, dans la préface de son beau livre « *Avant la bataille* » (1), a eu mille fois raison d'écrire : « A quoi nous servirait de marquer glorieusement notre place sur la carte, à moins que notre armée commerciale ne soit capable de garder ce que nos soldats lui auront conquis au prix de leur sang ? »

La question est aujourd'hui d'actualité particulièrement vivante à l'heure où notre pays s'est affirmé prêt à tous les sacrifices tant en hommes qu'en argent pour « conserver, développer et perfectionner sa nationalité ». Elle se pose d'autant plus qu'à cette heure précise, dans un but d'équilibre budgétaire, certains pourraient conseiller de reléguer à un avenir lointain toutes dépenses nouvelles d'amélioration de l'outillage national.

Eh ! quoi !, est-ce donc parce que l'État, sous une impérieuse nécessité de conservation et d'existence, fait un nouvel appel au courage fiscal des citoyens, est-ce donc parce qu'il se voit contraint d'opérer des prélèvements nouveaux sur la richesse publique (richesse acquise ou revenus des individus), est-ce pour cela qu'il serait opportun de réduire les énergies créatrices de cette richesse en coupant court à tout ce qui peut contribuer à la conserver et à la développer ? Est-ce parce que le budget s'alourdit de nouveaux chapitres improductifs qu'il importerait de l'alléger de chapitres productifs ? Nous examinerons au

(1) Maurice Schwob, *Avant la bataille*, E. Flammarion, 1904.

chapitre V s'il n'est pas possible de trouver une formule financière qui, tout en permettant l'exécution immédiate des travaux publics utiles, ne serait pas de nature à aggraver les charges des exercices actuels; mais, dès maintenant, nous voulons affirmer l'obligation pour l'Etat, qui emprunte et qui dépense, de poursuivre, par cela même et pour cela même, une politique de relèvement économique et commercial.

Nous tenons d'ailleurs à insister sur ce point, et comme, en pareille question, les chiffres ont une éloquence particulière, nous rappellerons l'énorme accroissement de la richesse nationale dû au développement et au perfectionnement de l'outillage économique.

Alors qu'en 1827 le total des fortunes privées ne dépassait pas 65 milliards, on peut admettre qu'il atteignait (1) :

Vers 1845 de 85 à 90 milliards.

Vers 1868 de 160 à 165 »

Vers 1885 de 220 à 225 »

Vers 1898 de 230 à 235 »

et qu'il est aujourd'hui de 250 milliards.

Il ne s'agit là, bien entendu, que d'évaluations approximatives, mais le rapprochement de ces chiffres permet, comme l'indique M. Colson, de se faire une idée de l'ordre de grandeur et de progression de la richesse générale. On peut donc dire que depuis 1827, cette richesse a quadruplé, passant de 65 milliards à 250 milliards.

Or, ce qui est l'une des caractéristiques essentielles de cette période, c'est le développement considérable des moyens de transport. Alors, en effet, que les dépenses

(1) Ces chiffres (1827-1898) sont extraits du *Cours d'économie politique* de M. C. Colson, t. II, 1903.

d'établissement de travaux publics faites depuis les premiers siècles de notre histoire jusqu'à 1822 ne dépassaient pas 3 à 4 milliards consacrés aux grandes routes ou aux rues des villes, on peut évaluer à 30 milliards les dépenses affectées depuis 1822 à la création ou à l'amélioration des organes d'échange (Construction du réseau ferré créé tout entier pendant cette période ; amélioration des ports maritimes ou des rivières ; construction de canaux ; travaux de routes, chemins et rues ; réseaux de télégraphes et téléphones ; acquisition du matériel roulant des chemins de fer ou du matériel naval).

Il y a donc une corrélation frappante entre la progression de la richesse générale et le degré de perfectionnement de l'outillage public.

Si l'on veut sur ce point plus de précision, on peut se reporter utilement à un très intéressant article publié en 1880 dans le *Journal des Economistes* par M. L. Marchal, ingénieur en chef des ponts et chaussées (1). Après avoir rappelé que l'on obtient une évaluation minimum du bénéfice net procuré par une voie de transport en multipliant le tonnage transporté par l'économie que la construction de la voie nouvelle a permis de réaliser dans les frais de transport, M. L. Marchal calcule d'après ce principe le bénéfice net réalisé par le fait des voies de communications (voies de terre, voies navigables, voies de fer) puis, comparant ce bénéfice à leur capital de premier établissement majoré du capital correspondant aux frais d'entretien, il obtient un rapport donnant le taux de placement des capitaux engagés dans l'entreprise.

(1) *Journal des Economiste*, 1880, t. II, avril et juin, p. 348 et suiv.

La place nous manque pour reproduire ici tous les chiffres et les commentaires fort intéressants donnés de ces chiffres par M. L. Marchal ; nous nous bornerons à reproduire ses conclusions.

« La somme des utilités nettes annuelles réalisée du fait de l'ensemble des voies de communication est de 7.638.390.000 francs. La somme des dépenses capitalisées étant de 21.000.390.000 francs, si on divise la somme des utilités par la dépense, on aura le taux moyen général de placement qui ressort à 36 o/o.

Ne trouve-t-on pas dans ce fait l'explication de la prospérité des nations civilisées et de la France en particulier ?

Si donc le fléau des guerres ne venait détruire en quelques mois les richesses acquises, à quel degré de prospérité n'arriverait-on pas ?

Si les voies de communication n'ont pas été le seul agent de la transformation des sociétés, elles en sont certainement le principal instrument, aussi ne peut-on qu'applaudir aux efforts que fait le gouvernement actuel pour développer ces voies et les critiques partielles sur tel ou tel détail ne prévaudront pas contre le résultat final et général. »

Peut-être certains objecteront-ils que les conclusions de M. Marchal ne sont pas une conséquence immédiate et directe des résultats de ses calculs, rien ne démontrant *a priori* que la production s'accroisse des diminutions obtenues sur les frais de transport. A ceux qui seraient tentés de formuler cette observation, nous pourrions répondre avec M. C. Colson (1) :

« Tout capital nouveau va constamment croissant et

(1) Extrait d'un article paru dans les *Annales des Mines*, 1892, t. II.

fructifiant pour développer la prospérité générale ; or, chaque année, la portion nouvelle de la richesse publique qui se capitalise n'est que la minime fraction de la production générale que n'absorbent pas les dépenses courantes ; par suite, une économie même très médiocre sur les frais de production, constituant un excédent nouveau par rapport à ces dépenses courantes, devient la source d'un accroissement du capital national relativement important. »

Nous voudrions aussi rappeler l'opinion formulée en 1880 par M. de Labry, ingénieur en chef des ponts et chaussées, dans un article paru au *Journal des Economistes* (1).

« La production, dit-il, s'accroît des diminutions obtenues sur ses frais et, notamment, des économies causées aux industries de toute nature par la plus grande facilité des communications. Ce principe peut être considéré comme un fait d'observation évidente ; mais il est facile de le rendre sensible par des exemples. Ainsi, un fermier emploie habituellement un cheval à conduire des denrées à la ville voisine : un chemin de fer s'établit et absorbe ce transport ; le cheval devenu disponible servira à faire des labours, soit plus étendus, soit plus soignés, d'où résultera une augmentation des récoltes de la ferme ; ou bien, le fermier élèvera un cheval de moins, et avec les fourrages que ce cheval aurait consommés, il nourrira des bœufs pour la boucherie : à l'âge de quinze ans, peut-être, le cheval serait mort sur la ferme en laissant une dépouille de faible valeur ; au lieu de ce cheval, pendant les mêmes quinze années et avec les mêmes ressources, le fermier

(1) *Journal des Economistes*, 1880, t. I, p. 380 et suiv.

livrera cinq bœufs Durham à l'abattoir. Une usine, établie hors de la ville, emploie un cheval à emmener des articles fabriqués et à ramener des matières premières ; après la construction du chemin de fer sur lequel circuleront ces objets, l'usinier attellera le cheval à un manège ce qui augmentera d'autant plus le produit de la manufacture. Des maraîchers d'un village situé dans les environs de la ville viennent, soit tous les jours, soit deux ou trois fois par semaine, apporter les légumes au marché de cette ville ; quand le chemin de fer fonctionnera, ils expédieront par wagons ces marchandises à un revendeur ou à un facteur au marché, et le temps qu'ils employaient précédemment en trajets sera mis à la culture de leurs jardins, ce qui rendra la récolte plus considérable. Il est bien clair que, dans ces divers cas, la production sera augmentée exactement, de l'économie réalisée sur les frais de transport. »

« On peut estimer à 20 milliards, ajoutait M. de Labry, le coût total de l'ensemble des voies de circulation de tout ordre établies sur le territoire français. Si aucune de ces voies n'existait, dans quelles conditions serait notre pays ? Ne faudrait-il pas estimer à bien plus de 10 milliards la réduction de notre production annuelle ? A bien plus de 1 milliard la réduction des recettes du budget (1) ? Ces exemples montrent que les grands ensembles de travaux que l'on peut envisager sur notre sol rapportent largement par année au public 50 o/o, à l'Etat 5 o/o de leurs frais d'établissement. Conclusion importante ! Idée encoura-

(1) De Labry rappelle, en effet, que, dans son ensemble, le produit des impôts représente le dixième de la production nationale.

geante sur les fruits que peut donner à la nation le développement de ses voies de communication ! »

M. de Freycinet, dans ses *Souvenirs*, fait ressortir, lui aussi, l'importance des bénéfices que l'amélioration des voies de transport procure à la collectivité (1).

C'est ainsi qu'en admettant que l'installation du rail permette au transporteur de réaliser un gain de vingt centimes par tonne-kilométrique, on peut chiffrer à cinq milliards de francs *par an* le montant des bénéfices que la collectivité retire du fait de l'accroissement qu'a pris le trafic par voies ferrées de 1877 à 1910.

« Ce chiffre, dit M. de Freycinet, paraît excessif. Mais, sans de pareils gains, s'expliquerait-on la révolution économique produite par les chemins de fer, l'ascension de la richesse publique depuis un demi-siècle ? »

On peut, dans le même ordre d'idée, évaluer à sept cent quarante millions *par an* les bénéfices que la collectivité retire du développement pris au cours de ces trente dernières années par les transports par eau.

Nous n'entendons certes pas prétendre que l'amélioration de l'outillage économique soit la seule cause de l'accroissement des richesses, mais elle en est l'un des facteurs essentiels ; nous citerons sur ce point le rapport sur le Censu américain de 1900.

Après avoir constaté le merveilleux développement de l'industrie aux Etats-Unis, le rapport examine quels sont les motifs de ce succès : il en reconnaît cinq principaux : les ressources agricoles, les ressources minérales, le développement et la perfection des moyens de transport, la liberté du commerce sur tout le territoire, le fait que la popula-

(1) C. de Freycinet, *Souvenirs* (1878-1893).

tion est affranchie « d'idées héritées du passé et ultra conservatrices. »

Et, à l'heure même où nous écrivons ces lignes, M. Edmond Théry, le très distingué directeur de l'*Economiste européen*, vient de consacrer un ouvrage particulièrement documenté à la transformation économique de la Russie (1).

Après une étude attentive de tous les éléments de l'activité agricole, industrielle et commerciale de l'empire russe, M. Edmond Théry, s'appuyant sur les résultats constatés depuis le commencement du xx^e siècle, arrive à cette conclusion que, si l'évolution observée de 1900 à 1912 suit son cours de 1912 à 1950, la Russie dominera l'Europe, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique et financier. Or, parmi les causes de cet essor économique et commercial, figurent au premier rang le développement du réseau ferré, l'amélioration des conditions de transport par terre, par mer, par fleuves, rivières et canaux (2).

(1) Edmond Théry, *La transformation économique de la Russie*, 1914.

(2) Le gouvernement russe l'a si bien compris qu'un programme vient d'être établi tendant à la construction, échelonnée sur cinq ans, de voies ferrées nouvelles ne mesurant pas moins de 27.500 versets (soit 29.342 kilomètres).

L'effort accompli pour l'extension du rail, n'a d'ailleurs pas eu pour conséquence le délaissement de la voie d'eau ; c'est ainsi que les budgets de 1911 et 1912 ont vu les dotations du réseau de navigation intérieure (entretien et améliorations) portées de 12.188.000 roubles (32.420.008 fr.) (chiffre de 1901-1905) à 18.976.000 roubles (50.476.160 fr.) et 21.889.000 roubles (56.628.740 fr.)

Quant aux ports maritimes, le gouvernement russe, voulant faire un grand effort pour les mettre à la hauteur des nouveaux besoins économiques, a dressé un vaste programme de travaux d'amélioration et de premier établissement ; le montant de ceux de ces travaux

De tout ce qui précède, il ressort que l'extension et le perfectionnement des moyens d'échange contribuent d'une manière particulièrement efficace au développement de la richesse générale.

Or le meilleur moyen de procurer des ressources nouvelles au budget n'est il pas précisément de développer cette richesse, car c'est le seul qui n'entraîne pas une aggravation effective du sacrifice imposé aux citoyens ?

Il est, dès lors, de bonne politique fiscale de proportionner l'effort d'amélioration de l'outillage national à l'importance des charges budgétaires improductives.

C'est ce que M. Pierre Baudin rappelait dans sa préface au livre de M. Paul Léon, montrant que les périodes de crises financières sont celles pendant lesquelles les travaux indispensables à la vie économique d'un pays doivent être prévus et exécutés. « Faites des travaux publics utiles, disait-il, et vous ferez de bonnes finances (1). »

considérés comme les plus nécessaires, a été évalué à 217 millions de roubles (579 millions de francs) ; ces travaux doivent être exécutés en deux périodes de cinq années.

(1) Voir également un article de M. Pierre Baudin paru dans le *Journal* du 6 février 1914 : « *La contre-partie des charges nouvelles* ».

« Les résultats généraux auxquels on aboutit en subordonnant l'exécution du grand outillage aux oscillations budgétaires se résument donc ainsi :

« En temps de crise économique, resserrement des crédits, ralentissement ou arrêt des travaux.

« En temps de prospérité économique, relèvement des crédits, accroissement d'activité des travaux.

« Eh bien, c'est là un paradoxe dangereux, un paradoxe condamnable.

« A la période de crise commerciale et industrielle devrait correspondre un surcroît d'activité dans les entreprises de l'Etat. L'exécution des programmes devrait être indépendante des variations budgétaires.

Les sacrifices que vient de faire notre pays lui imposent donc aujourd'hui, plus que jamais, le devoir de poursuivre résolument le développement de l'outillage national ; devoir d'autant plus étroit que, les exigences nouvelles du recrutement militaire enlevant un contingent supplémentaire de 200.000 hommes à nos usines et à nos campagnes, il nous faut, sous peine de voir décroître notre production, compenser par une amélioration de l'outil la main-d'œuvre qui manque ; devoir d'autant plus étroit, que d'autres nations, nos rivales, ne reculent devant aucun obstacle pour relever leur puissance économique, et qu'en pareille matière, où tout n'est que relativité, tout arrêté est fatalement un recul.

Comme le disait Michel Chevalier, il y a 70 ans : « La grande, l'impérieuse voix qui crie aux nations : Marche ! Marche ! nous interdit de rester mollement accroupis sur le bord de la route. »

Malheur à ceux qui resteraient sourds à cet appel, car tout pays mal outillé commercialement devient une proie désirable pour les grands producteurs. M. Maurice Schwob l'a dit en termes excellents (1).

« On se jette sur les faibles : les dernières guerres, Cuba, le Transvaal, la Chine, le prouvent surabondamment. Ceci ne change pas les habitudes, me direz-vous. Sans

« C'est durant la morte saison qu'un pays doit préparer la reprise des transactions. Les méthodes qui le retardent et lui enlèvent le moyen de prévoir et de stimuler l'activité des affaires sont des méthodes de défaite et de misère publique. Il faut les changer.

« Nous arrivons ainsi à formuler la réponse qui convient à la question posée : La contre-partie des charges nouvelles, c'est un ensemble de mesures et de programmes propres à provoquer un accroissement de prospérité et de richesse. »

(1) *Avant la Bataille*, op. cit., Préface.

doute ; seulement, ce ne sont pas les faibles militairement qui sont la proie convoitée, mais les faibles économiquement, les acheteurs possibles. La Belgique, par exemple, n'est pas menacée ; elle produit, qu'en ferions-nous ? Par contre, les Américains ont voulu Cuba, les Anglais l'Afrique Australe, et tous, nous convoitons en Chine, non pas telle province, mais ce que la diplomatie moderne appelle d'un mot charmant : une zone d'influence.

« Comme nous l'avons dit plus haut, pour garder cette zone d'influence, il faut moins une force militaire, — qui ne pourrait que la conquérir, — qu'une puissance économique supérieure.

« Organiser cette puissance économique est donc une nécessité de défense nationale. »

Si cette organisation de leur puissance économique s'impose à toutes les grandes nations, la France serait plus coupable que toute autre de méconnaître ce principe essentiel.

On dirait, en effet, que la nature l'a comme prédestinée au rôle qu'elle doit jouer dans l'économie du monde. Les produits de la terre et les richesses du sous-sol y sont des plus variés, son climat tempéré favorise l'industrie et les transports ; située à l'extrémité du vieux monde, face à l'Amérique, prenant jour sur la Méditerranée, l'Atlantique et la Manche, elle voit trois de ses grands fleuves converger de ces mers vers l'Europe centrale, constituant des voies ouvertes au trafic international.

Certes, nous n'avons pas la prétention d'affirmer que la nature a réservé à la France des faveurs dont elle s'est montrée avare à l'égard de tout autre pays ; nous sommes encore trop sous l'impression profonde, que nous a laissée un récent voyage en Amérique, pour oser, un seul instant

comparer nos voies d'eau aux grands fleuves du Nouveau-Monde qui, prolongeant dans les terres sur des centaines, parfois sur des milliers de kilomètres, les grandes profondeurs de leurs embouchures, ouvrent l'intérieur du continent à la grande navigation maritime ; nous avons trop présentes à l'esprit les facilités d'atterrages et d'accès de certains estuaires des Etats-Unis et du Canada, pour vouloir mettre en parallèle les avantages naturels de nos établissements maritimes et ceux de ports Américains, si heureusement dotés par la nature qu'il n'est guère de travaux d'amélioration ou d'adaptation à y entreprendre.

Mais, si l'on compare la France à ses nations rivales d'Europe, il n'est pas excessif d'affirmer qu'elle bénéficie d'une remarquable situation naturelle. Il y a bien des siècles que Strabon écrivait de la Gaule : « Une si heureuse disposition des lieux, par cela même qu'elle semble être l'ouvrage d'un être intelligent, plutôt que l'effet du hasard, suffirait pour prouver la Providence. »

Cette situation fait aux gouvernements de notre pays l'obligation de maintenir sans cesse à la hauteur de sa tâche l'outil de combat économique forgé par la nature. Des gouvernements de despotisme ont pu, pour des intérêts égoïstes de souverains et de partis, sacrifier ce qui était le véritable intérêt national, mais il n'en saurait être de même de gouvernements démocratiques. A ceux qui seraient tentés de l'oublier, nous pourrions rappeler ces paroles de Michel Chevalier écrites en 1843 et qui sont, encore aujourd'hui, d'une actualité si vivante (1) : « Le joug dont une démocratie est plus impatiente de se délivrer, c'est celui de la misère. L'homme qui a faim n'est pas libre, car,

(1) Michel Chevalier, *Des intérêts matériels en France*, 1843, p. 3.

évidemment, il n'a pas la disposition de ses facultés, soit physiques, soit intellectuelles, soit morales.

« L'aspect matériel de la liberté devait très peu occuper le tiers état en 1789 parce que, grâce à son travail, la bourgeoisie avait, pendant les sept siècles qui s'étaient écoulés depuis la création des communes, péniblement amassé à la sueur de son front ce qui donne l'aisance, ce qui assure le boire, le manger et le gîte. La réforme, telle que l'entreprit la bourgeoisie, était celle que pouvaient concevoir des gens qui n'avaient ni faim, ni soif, ni froid. Celle qui reste à accomplir au profit de la démocratie doit être conçue de ce point de vue : que la démocratie a froid, soif et faim ; qu'elle mérite de changer de condition, qu'elle en a la volonté, et, disons-le franchement, la puissance.

En un mot, le progrès des intérêts matériels est devenu au plus haut degré une affaire politique. C'est de la politique, telle qu'il est aujourd'hui indispensable d'en faire, de celle à laquelle doivent se vouer tous ceux dont les sentiments d'humanité les plus purs font vibrer la poitrine, tous ceux qui aiment leur patrie et qui tiennent à lui épargner d'affreuses tempêtes. »

Et, partant de ce principe que, désormais, il n'y aura de grands peuples et de peuples puissants que les peuples riches, Michel Chevalier traçait un magistral programme de travaux publics : Réparation et extension des routes nationales ; — Construction de canaux reliant entre eux les divers bassins ou améliorant les jonctions existantes (1) ;

(1) 1^o Canal de la Saône à la Marne, de la Marne à l'Aisne et de l'Aisne à l'Oise ; 2^o de Paris vers les départements du Nord-Ouest ou de la basse Seine à la basse Loire ; 3^o de la Garonne à la Loire, complétant avec la ligne précédente la communication de Paris à Bordeaux ; 4^o de Bordeaux vers Lyon par le canal du Berry et la

— Amélioration des fleuves et rivières soit par travaux exécutés dans leur lit, soit par canaux latéraux ; — Etablissement des lignes de communication, les unes desservant les grands centres métallurgiques, les autres conduisant vers les foyers les plus importants de consommation les houilles de nos gîtes carbonifères ; — Construction de grandes voies ferrées reliant Paris à la Méditerranée, au Nord, à la Péninsule espagnole, à l'Allemagne et à la mer.

Et ce programme comportant une dépense de 1.200.000.000, Michel Chevalier demandait qu'il fût exécuté en dix ans, « la génération présente ne demandant pas mieux que de travailler pour les races futures, mais tenant à profiter aussi elle-même de ce qu'elle fait pour ses enfants ».

Tel était le programme que préconisait l'éminent économiste, ingénieur au corps des Mines, conseiller d'Etat, membre de l'Institut de France.

Nous n'entendons pas discuter ici et, *à fortiori*, approuver dans leur intégralité toutes les entreprises dont Michel Chevalier proposait l'exécution. Tout en affirmant que la voie d'eau a encore, quoi que disent certains, sa raison d'être ; tout en considérant qu'il est de déplorable politique économique d'opposer sans cesse le rail au canal, comme si rail et canal n'avaient pas, chacun, son rôle et son objet, comme si rail et canal ne concouraient pas l'un et l'autre au développement de la richesse nationale ; tout en estimant que l'organisme économique, à l'instar de

Dordogne ou l'Isle ; 5° de la Garonne vers le centre de la vallée du Rhône en remplaçant, s'il était nécessaire, le canal, au cœur des montagnes, par un chemin de fer gravissant la pente des Cévennes.

l'organisme humain, doit avoir son réseau de circulation lente et ses artères de circulation rapide ; tout en étant partisan résolu de l'amélioration de nos fleuves et de la création de certaines voies d'eau nouvelles, nous n'appartenons pas à l'école de ceux qui, par amour du principe ou de la symétrie, entendraient sillonner de canaux la carte de toutes nos provinces.

Depuis Michel Chevalier, la voie ferrée, qui n'était alors qu'une modeste débutante, ayant presque peine à se faire pardonner d'avoir vu le jour, la voie ferrée a conquis le monde. Ils sont loin les temps où l'on pouvait considérer comme inutiles ou tout au moins somptuaires les dépenses d'établissement d'une voie ferrée de Paris à Rouen, car « à l'aide des bateaux à vapeur et d'un chemin de fer partant de Paris pour aboutir à Poissy, ne parviendrait-on pas à conduire promptement et à peu de frais les voyageurs de Paris à Rouen ? ».

Mais, ce que nous avons voulu montrer en rappelant ici le programme dressé par Michel Chevalier, c'est que depuis longtemps les économistes les plus éminents n'ont cessé de proclamer la nécessité pour notre pays, s'il veut vivre, de s'imposer les sacrifices nécessaires pour l'amélioration de son outillage public.

Et, à ceux qui pourraient être tentés de trouver excessif le montant de 1.200 millions qu'exigeait l'accomplissement de son programme, Michel Chevalier opposait la politique des Etats Unis. C'est encore le cas de dire qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

A l'heure même où nous écrivons ces lignes, s'achève la construction du canal de Panama, de ce canal dont le Président Taft disait l'année dernière à Philadelphie en présidant la séance d'ouverture du Congrès international

de navigation, qu'il avait « été réalisé sous la direction, et grâce à l'ingéniosité et à l'énergie de la France, par la nation américaine qui est toujours prête à suivre un bon conseil ». Mais les Etats-Unis n'ont pas attendu l'achèvement de cette voie maritime pour dresser et entreprendre un nouveau programme de travaux publics. Canal reliant l'Ohio au lac Erié par où les minerais de fer du lac Supérieur descendront à Pittsburg et par où remonteront vers le Nord les charbons de Pensylvanie ; canal de 7 m. 60 de profondeur minimum parallèle à l'Atlantique, grâce auquel les caboteurs, à l'abri des tempêtes de la mer ouverte, pourront, en toute sécurité, naviguer de la Nouvelle Angleterre jusqu'au golfe du Mexique ; creusement pour bateaux de 2.000 tonnes du grandiose Barge Canal formant un bloc de 1.271 kilomètres de voies navigables d'une profondeur minimum de 3 m. 66 joignant les grands lacs à New-York et à la mer ; amélioration de l'Ohio, du Mississippi, du Missouri ; jonction du Mississippi avec le Rio-Grande et les fleuves de la Floride ; création entre les voies d'eau et la voie de fer des liaisons qui, suivant l'expression du président Taft, « permettront de combiner le mode de transport par rails avec le mode de transport par eau » ; ce ne sont là que les points principaux de l'entreprise.

Aujourd'hui donc, comme en 1843, on pourrait opposer aux partisans du statu quo l'activité créatrice des Etats-Unis dont nous ne sachions pas que la politique économique soit précisément inféconde.

Qu'on nous permette de rappeler ici les pages par lesquelles Michel Chevalier terminait l'exposé de son programme économique.

« Douze cent millions, c'est beaucoup d'argent. Au pre-

mier abord, on se sent effrayé de chiffres pareils lorsqu'on songe à la parcimonie et à l'indifférence qu'ont rencontrées jusqu'à ce jour les projets les plus propres à développer la prospérité nationale. A cet égard cependant, il est aisé de se rassurer avec un peu de réflexion. Lorsqu'on sent quel est le génie du siècle, on conçoit que, si énorme qu'à première vue paraisse ce chiffre, l'on ne doit rien en rabattre par motif d'économie pure ; car ce serait de l'économie mal entendue. En pareille matière le gouvernement le plus économe n'est pas celui qui dépense le moins, c'est celui qui dépense le mieux. »

.

« Par le vaste système des communications par eau et par terre qu'ont établi les Etats-Unis, ils ont acquis un levier admirable d'énergie pour l'unité du pays et pour le bien-être des classes laborieuses. Voilà les garanties matérielles, civiles et morales qu'il faut, chez nous, accorder à pleines mains aux masses ; voilà les bienfaits qu'elles accueilleront avec une vive reconnaissance. C'est ainsi qu'on leur fera une belle part de droits vraiment politiques ; car je ne sache rien qui mérite mieux ce nom que ce qui assure au plus grand nombre l'indépendance réelle sur la place publique avec le calme et le bonheur dans la famille.

« Voilà l'hommage qu'il est urgent de rendre chez nous à la souveraineté populaire ; voilà la liste civile à lui voter et qu'elle aspire à gagner à la sueur de son front. Pour empêcher que le drapeau de l'anarchie n'attire quelque jour à lui la foule innombrable de nos prolétaires des champs et des villes, il faut désormais d'autres précautions que la menace du Code pénal, d'autres arguments que la baïonnette ou que la mitraille ; il est indispensable que notre jeune monarchie s'impose la mission de leur donner

ce qui fait l'objet de leurs ardents désirs ; ce qu'ils sont autorisés à réclamer hautement depuis que le principe de l'égalité a été écrit en tête de nos lois ; ce que nous mêmes nous leur apprenions tous les jours à vouloir, en répandant parmi eux l'instruction, en les initiant à la science du bien et du mal ; ce que les partis aujourd'hui vaincus leur promettaient avec les plus pompeuses hyperboles ; ce que le régime démocratique a eu puissance de verser à pleines mains aux ouvriers et aux paysans d'au delà l'Atlantique, et ce que, il faut le dire, l'ancien système monarchique n'a su procurer aux paysans et aux ouvriers d'aucune nation de la terre.

« Et, après tout, que sont douze cent millions en douze ans pour un pays tel que notre belle France ? Qu'est-ce en comparaison des trois cent millions par an que nous consacrons sans effort, ou du moins, sans murmure, à notre état militaire ? Qu'est-ce, lorsqu'on songe que ces fonds doivent réaliser la plus féconde des entreprises, et que la régénération matérielle des quatre-vingt six départements en masse doit en être le prix ? Qu'est ce, lorsqu'il s'agit de consolider l'ordre public et la liberté ? Qu'est ce donc lorsque le fisc, l'avare fisc doit lui-même y trouver son profit ; car, indépendamment de tout droit de péage, il est incontestable que l'accroissement des consommations et des transactions de toute sorte qui résulterait sur toute la France de l'exécution de ce système de travaux, produirait au Trésor un accroissement de revenu de plus de 48 millions, c'est-à dire supérieur à l'intérêt de 1.200 millions à 4 o/o.

« Lorsqu'il s'agit de se battre, de dévaster le monde, de verser des torrents de sang, ou de satisfaire à des exigences de parti, ou de libérer des noirs qui sont à deux mille lieues

de nous, nos hommes d'Etat d'Europe n'ont qu'à frapper la terre du pied pour en faire sortir des milliards ; les peuples leur apportent docilement leur dernier écu. Serait-il donc impossible de disposer pour des travaux destinés à civiliser le pays et à l'enrichir, d'une parcelle de ce qu'on accorde si libéralement toutes les fois qu'il s'agit de ruiner, d'asservir ou d'exterminer des peuples voisins, d'apaiser quelques coteries ou d'emplir les coffres-forts de quelques minorités privilégiées ? Puisqu'il y a des millions pour élever des bastions et bâtir des citadelles, il y en aura aussi, il y en a déjà, pour construire des écluses, pour percer des canaux, pour ouvrir des chemins de fer ; puisqu'il y en a pour couler des canons et forger des baïonnettes, il y en aura pour employer les métaux à des usages plus productifs et plus civilisateurs. Les peuples continueront à creuser la terre, à tailler la terre, à façonner le bois, le fer et le cuivre ; mais ce sera à leur bénéfice et non à celui d'aveugles intérêts de parti, de déplorables haines nationales.

« Et ce n'est point un avenir éloigné qui verra s'installer cette politique éminemment conciliante : c'est l'avenir le plus proche, c'est le présent. Il s'agit non d'un Eldorado imaginaire tel que les poètes ont le privilège d'en apercevoir à travers le poème enchanté qu'ils ont devant les yeux, mais d'une carrière dans laquelle la France est au moment de se précipiter, dans laquelle elle est déjà entrée. Depuis 1830, le combat de la France contre la féodalité, ou plutôt contre l'ombre impuissante de l'ancien régime, est définitivement terminé ; les classes qui vivent de l'industrie agricole, manufacturière ou commerciale, sont aujourd'hui maîtresses du terrain. Tant qu'il exis-

tait en France une classe supérieure vouée au métier des armes soit par goût, soit par tradition de famille, et pleine de dédain pour tout ce qui n'était pas elle, il était tout simple que les manufactures, l'agriculture et le commerce ne remplissent qu'une faible place dans les préoccupations du gouvernement. Aujourd'hui l'Etat, c'est la nation tout entière, riches et pauvres, avec ses habitudes industrielles, avec la soif du bien-être et de la civilisation par le travail, par l'étude, par la moralité. Aussi désormais les intérêts de l'agriculture, des manufactures et du commerce doivent-ils jouer dans la politique un rôle éclatant, et obtenir au budget une part toujours croissante. Dans un pareil état de choses, est ce donc se bercer de vaines illusions que d'admettre qu'il serait juste, simple, naturel et facile d'allouer cent millions par an à l'amélioration de notre territoire ?

« Pour revenir à un terme de comparaison qu'il est essentiel de ne pas perdre de vue, disons que le petit Etat de Pensylvanie, qui ne comptait en 1824 que 1.200 mille habitants, décréta alors un système de travaux publics qui, depuis cette époque, lui a absorbé, avec les accessoires, 15 millions par an en moyenne. C'est comme si, en France, l'Etat consacrait annuellement 420 millions aux canaux et aux chemins de fer. »

Voilà ce qu'écrivait en 1843 l'un des plus illustres économistes du XIX^e siècle, l'un des esprits les plus distingués de la monarchie de Juillet, l'un de ces hommes, épris d'idées neuves, qui s'étaient rangés autour de Saint-Simon, avec les Auguste Comte, les Augustin Thierry, les Hyppolyte Carnot, les Pèreire, les Laffitte, les de Lesseps. Philosophes, historiens, ingénieurs, financiers, hommes d'affaires, tous, encore sous le coup des secousses effroya-

bles de l'épopée, napoléonienne, avaient pensé que le jour était venu où l'industrialisme naissant s'en allait réconcilier les peuples.

Horizon d'idéal que la réalité ne devait pas tarder à ensanglanter.

Onze ans à peine s'étaient écoulés que flottes et armées d'Europe se trouvaient aux prises sur les côtes de Crimée, et s'il en est qui ont oublié ce que fut cette effroyable lutte de peuples, s'il en est chez qui l'auréole des épopées a pu effacer la mélancolie des tombes, qu'ils visitent Sébastopol, comme nous le faisons il y a quelques mois : qu'après avoir gravi les rampes escarpées de Malakoff ou du Mamelon vert, dont il n'est pas un recoin qui ne redise l'héroïsme légendaire de nos troupes, ils fassent le pèlerinage des cimetières qui encerclent la ville d'aujourd'hui de leurs quartiers de mort ; cimetière russe où sous un ciel laiteux d'Orient, face à la grande mer bleue, dorment 127.000 hommes ; cimetière italien, cimetière anglais, où sur les collines qui dominent la route poudreuse de Baïdar reposent 35.000 soldats ; cimetière français dont les caveaux régulièrement alignés à l'ombre de quelques cyprès ont religieusement groupé, rangés par arme et par régiment, 90.000 des nôtres.

Voilà comment l'histoire répondait dès 1854, et comment, depuis lors, elle a si souvent répondu aux rêves attrayants de l'école saint-simonniennne.

Ils ne sont donc pas encore venus les temps où s'installera définitivement la politique de réconciliation, dont tant de généreux esprits saluaient le prochain avènement, il y aura bientôt un siècle. Aujourd'hui, comme hier, sous peine de disparaître, les peuples doivent creuser la terre, tailler la pierre, façonner le bois, le fer et le cuivre

pour couler des canons et forger des baïonnettes. Mais, aujourd'hui comme hier, bien coupables seraient les peuples qui limiteraient là leurs efforts. Plus est lourde l'armure dont ils se cuirassent, plus ils doivent entretenir et développer les sources de vie qui, seules, peuvent leur donner la force de la supporter. Nous indiquons plus haut le montant des dépenses effectuées en France au cours du dernier siècle pour la création de travaux publics. 30 milliards en quatre-vingt-dix ans, soit en moyenne 333 millions par an : tel est l'effort financier accompli en vue de l'amélioration de l'outillage national ! On ne saurait contester l'importance d'une pareille œuvre, mais on ne saurait davantage, se contentant des résultats acquis, s'abandonner désormais à une politique d'attente et d'indifférence. Si les dépenses productives de travaux publics ont, en effet, subi la progression élevée que nous signalions au cours de ce chapitre, les dépenses improductives se sont parallèlement accrues. Est-il besoin de rappeler qu'il y a cent ans notre pays ne savait pas encore ce qu'était un budget d'un milliard. En 1828 le premier milliard était atteint, et l'on se souvient du mot fameux de Thiers : « Saluez-le, vous ne le reverrez plus » ; en 1860 on arrive au deuxième milliard ; en 1889 au troisième ; en 1909 au quatrième ; en 1913 les dépenses autorisées par la loi de finances (du 30 juillet 1913) s'élèvent à 4.738.603.554 fr. ; le projet de budget primitif de 1914, enfin, comporte un total de dépenses de 5 373.329.449 francs.

Si l'on ajoute à cela que le budget des départements et des communes a subi la même progression et s'élève aujourd'hui à 1.300 millions, on voit que le prélèvement annuel à opérer pour le service des finances publiques atteint presque 7 milliards.

Et si, analysant les éléments du budget, l'on examine la progression des dotations des divers ministères, on voit que ceux des services publics qui ont une répercussion directe sur le développement de la production nationale ont vu leurs crédits s'accroître notablement moins que la plupart des autres.

On s'en rendra compte par le tableau ci-dessous où nous avons réuni comparativement les dépenses autorisées par la loi du 24 juillet-2 août 1843 pour l'exercice 1844 (année où Michel Chevalier écrivait son ouvrage) et celles prévues au projet de budget de 1904 (1).

(1) Pour obtenir une comparaison d'une précision rigoureuse, il faudrait tenir compte de toutes les modifications apportées aux attributions respectives des divers ministères, mais il suffit, pour avoir une idée générale de la progression des diverses dotations budgétaires de tenir compte, comme nous l'avons fait, des modifications d'ensemble résultant d'une nouvelle classification des départements ministériels.

	Dépenses autorisées pour l'exercice 1844	Dépenses prévues au projet de primitif du budget de 1914	Augmentation	Pourcentage de l'augmentation	OBSERVATIONS
1^{re} PARTIE.					
Dette publique. Ministère des Finances.	365,111,175	1,318,324,321	953,213,146	260	Observation générale. Nous groupons ces services d'après la classification des Ministères existant en 1843 :
2^e PARTIE.					
Pouvoirs publics. Ministère des Finances.	15,031,050	10,859,488	4,838,438	32	a) Intérieur 177,421,559 Beaux-Arts..... 21,816,336
3 ^e PARTIE. — Service des ministères.					b) Dépenses ordinaires..... 55,348,600 Dépenses extraordinaires... 38,700,000 Grandes lignes de chemins de fer 39,500,000 133,548,600
Justice {	20,766,825	60,862,659	40,095,834	193	
et Cultes. {	37,505,594	»	»	»	
Affaires étrangères.....	8,550,291	20,395,157	11,844,866	138	
Instruction publique.....	16,904,233	343,832,476	326,928,243	1,934	
Intérieur {					c) Dépenses ordinaires..... 298,311,220 Dépenses extraordinaires.. 34,680,000 332,991,220
les fonds généraux du budget.	25,292,005	199,238,295	173,945,290	687	
Beaux-Arts. {	77,135,480	»	»	»	d) Dépenses ordinaires..... 107,385,014 Dépenses extraordinaires.. 4,500,000 111,885,014
Commerce et Agriculture.....	14,300,110	61,934,935	47,634,835	333	
Travaux publics.....	133,548,600	352,822,750	219,274,150	106	
Guerre.....	332,991,220	4,436,494,551	4,103,500,334	331	
Marine et Colonies.....	111,885,014	584,075,982	584,190,908	522	
Finances.....	17,305,414	51,424,511	34,119,107	190	e) Marine..... 585,157,691 Colonies..... 110,918,291 696,075,982
Travail et prévoyance sociale.....	»	112,122,892	»	»	
IV^e PARTIE.					
Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.....	147,464,201	650,465,529	503,001,328	341	f) Commerce..... 20,173,523 Agriculture..... 41,761,412 61,934,935
Remboursement, restitution et non-valeurs.	65,416,960	49,478,900	»	»	
TOTAUX.....	4,389,208,172	5,373,329,449	3,984,121,277	286	

Ce tableau montre que pendant ces 70 dernières années le ministère des travaux publics est de tous les ministères celui dont la dotation budgétaire a progressé dans les moindres proportions ; il s'est accru seulement de 106 0/0 alors que le budget total s'est accru de 286 0/0.

Nous n'entendons pas critiquer ici les accroissements des dotations des autres ministères.

S'agit il, par exemple, des crédits affectés à la défense nationale, on peut déplorer les circonstances qui entraînent l'accroissement des dépenses militaires, mais on ne saurait en méconnaître la nécessité.

S'agit il des dépenses d'instruction publique, ces dépenses, au point de vue économique lui-même, sont des dépenses éminemment utiles, les forces intellectuelles devant être rangées en premier rang des forces productives ; List l'a fait ressortir, et nous le rappellerons au chapitre II, les instituteurs de la jeunesse et de l'âge mûr, s'ils ne sont pas des producteurs directs, sont, ce qui est mieux encore, « des producteurs de la force productive ».

Et, dans le même ordre d'idées M. Edmond Théry, indiquait dans un ouvrage récent (1) que la puissance d'expansion d'un pays se dégage de trois ordres de faits économiques au nombre desquels il indique « les sacrifices qu'il peut s'imposer pour son instruction publique et sa défense nationale ».

Mais si la progression des diverses charges budgétaires est justifiée, cette progression impose à l'Etat l'obligation de poursuivre une politique de relèvement économique qui, seule, lui permettra, par l'accroissement même de la

(1) Voir Edmond Théry, *La transformation économique de la Russie*, 1914, *op. cit.*

richesse générale, d'augmenter ses ressources sans aggraver le sacrifice fiscal exigé des individus.

Comment donc réaliser cette politique en matière de travaux publics ? Trois questions se posent.

Comment discerner quelles sont les œuvres utiles à entreprendre ?

Le choix de ces œuvres étant fait, quelle formule administrative convient-il d'adopter pour leur exécution ?

Quels procédés financiers importe-t-il de préconiser en vue de leur prompt réalisation ?

Telles sont les questions que nous allons examiner, nous réservant dans un chapitre spécial, d'analyser sommairement la loi particulièrement intéressante en la matière, promulguée en Italie le 2 janvier 1910, sur la navigation intérieure.

Les principes généraux que nous formulons s'appliquent à tous les travaux publics. Mais, outre que notre réseau ferré d'intérêt général est parvenu à son développement presque complet, les travaux de chemins de fer ont, par l'existence même de compagnies concessionnaires, leur statut spécial administratif et financier. Aussi, ne faisant application des règles que nous allons nous efforcer de dégager, qu'aux seuls travaux des ports maritimes et des voies de navigation intérieure, nous examinerons uniquement les difficultés d'ordre économique, administratif ou financier que l'exécution de ces travaux est susceptible de soulever.

CHAPITRE II

DU RÔLE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS.

On peut apprécier l'utilité d'un travail public soit du point de vue de ceux qui en usent, soit du point de vue de ceux qui le paient.

Nous examinerons dans le chapitre suivant ces deux formules, mais il nous semble indispensable, avant d'aborder pareille discussion, de rappeler quel doit être le rôle de l'Etat en matière de travaux publics. Nous ferons appel pour le définir aux principes directeurs du système d'économie nationale, fondé en Amérique par Daniel Raymond et par Carey, en Allemagne, par Frédéric List, vulgarisé de l'autre côté du Rhin par les socialistes de la chaire, enseigné en France par M. Cauwès, système dont on a pu dire que son application a fait la grandeur économique des Etats-Unis et celle de l'Allemagne.

Le rôle de l'Etat en matière de travaux publics doit procéder des principes généraux suivants qui sont les assises fondamentales de toute politique économique.

1° L'Etat doit se préoccuper de développer les forces productives de la nation.

2° L'Etat a le devoir de coordonner les forces productives de la nation.

3° La conservation de son unité nationale étant un facteur essentiel de sa puissance, l'Etat doit, en toutes choses, préserver cette unité contre les causes qui tendraient à la dissocier.

Nous inspirant des ouvrages de Frédéric List et de M. Cauwès nous allons faire application de ces règles à la matière des travaux publics.

**§ I. — L'Etat doit se préoccuper de développer
les forces productives de la nation.**

Une des plus belles pages du système national d'économie politique de List est celle où il oppose sa théorie des forces productives à la théorie des valeurs enseignée par les économistes de l'école libérale⁽¹⁾. « La prospérité d'un peuple, dit-il, ne dépend pas, comme Say le pense, de la quantité de richesses et de valeurs échangeables qu'il possède, mais du degré de développement des forces productives. Le commerce extérieur de la nation ne doit pas être apprécié comme celui du marchand, exclusivement d'après la théorie des valeurs, c'est-à-dire par la seule considération du profit matériel du moment ; la nation doit en même temps embraser du regard l'ensemble des rapports d'où dépendent son existence, sa prospérité et sa puissance dans le présent et dans l'avenir.

« La nation doit faire le sacrifice et supporter la privation des richesses matérielles, pour acquérir des forces intellectuelles ou sociales, elle doit sacrifier des avantages présents pour s'assurer des avantages à venir. »

Et, pour mettre dans tout son jour la différence qui existe entre la théorie des forces productives et la théorie des valeurs, List place l'allégorie suivante⁽²⁾ :

(1) F. List, *Système national d'économie politique*, op. cit., p. 253.

(2) F. List, *Système national d'économie politique*, op. cit., p. 246 et 247.

« Si, de deux pères de famille, pareillement propriétaires, économisant chacun la même somme de 1.000 thalers (3.750 fr.) par an, et ayant chacun 5 fils, l'un place ses épargnes et retient ses fils au travail manuel, tandis que l'autre emploie les siennes à faire de deux de ses fils des agriculteurs intelligents, et à préparer les trois autres à des professions conformes à leurs aptitudes, le premier agit suivant la théorie des valeurs, et le second d'après celle des forces productives. Au moment de sa mort, celui-là sera plus riche que celui-ci en valeurs échangeables ; mais, quant aux forces productives, ce sera tout le contraire. La propriété de l'un sera divisée en deux parts, et chacune d'elles, plus habilement exploitée, donnera un produit net égal à celui que la totalité donnait auparavant, en même temps les trois autres fils auront dans leurs talents de larges moyens d'existence. La propriété de l'autre sera divisée en cinq parts, et chacune d'elles sera aussi mal cultivée que l'ensemble l'avait été jusque-là. Dans l'une des familles ont été éveillées et développées beaucoup de forces morales, beaucoup de talents destinés à s'accroître de génération en génération ; et chaque génération nouvelle possédera ainsi plus de ressources pour acquérir de la richesse que celle qui l'a précédée. Dans l'autre famille, au contraire, la stupidité et la pauvreté croîtront à proportion que la propriété se divisera davantage. C'est ainsi que le planteur augmente, au moyen des esclaves, la somme de ses valeurs échangeables, mais ruine la force productive des générations à venir. Toute dépense pour l'instruction de la jeunesse, pour l'observation de la justice, pour la défense du pays, etc., est une destruction de valeur au profit de la force productive. La majeure partie de la consommation d'un pays a pour but l'éduca-

tion de la génération nouvelle, le soin de la force productive à venir. »

Or, si pour les particuliers, le pouvoir de créer des richesses, comme cet exemple l'établit de façon saisissante, est infiniment plus important que la richesse elle-même, car il *assure* non seulement la possession et l'accroissement du bien déjà acquis, mais encore le *rétablissement* de celui qu'on a perdu, s'il en est ainsi pour la courte existence des individus, combien cela est plus vrai encore quand il s'agit de la vie indéfinie d'un peuple !

List appuie d'ailleurs sa théorie d'une étude attentive des faits historiques ; le premier livre de son ouvrage est consacré à l'étude de l'histoire économique des Italiens, des Anséates, des Flamands, des Hollandais, des Anglais, des Espagnols, des Portugais, des Français, des Allemands, des Russes, des Américains du Nord. Or, chez tous les peuples, comme à tous les âges, l'histoire montre que, survivant à tous les désastres, les nations qui ont su développer leurs forces productives ont toujours recouvré promptement leur prospérité première, tandis que des nations (comme l'Espagne d'alors), en pleine possession de la paix du dedans, dotées par la nature d'un climat privilégié et de richesses minières considérables, sont tombées dans une misère et dans une pauvreté toujours plus profondes parce que leur peuple, foulé par le despotisme, avait peu à peu perdu sa puissance productive.

L'Etat a donc, au prix même de sacrifices présents, le devoir de développer les forces productives de la nation. C'est là un principe essentiel pour le problème qui nous préoccupe. Il condamne en effet irrémédiablement les errements de ceux qui, s'inspirant de la théorie des valeurs, résolvent la question de l'utilité d'un travail public par une simple équation de doit et d'avoir.

« Un pareil raisonnement, disait M. de Freycinet au Sénat, dans son discours du 11 juillet 1879, est un raisonnement privé, un raisonnement de négociant, mais ce n'est pas un raisonnement d'homme d'Etat... Dans les chemins de fer que vous établissez, il y a ce que vous voyez, c'est-à-dire les phénomènes directs, immédiats, ressortant en quelque sorte, de la proportion qui existe entre les dépenses et les recettes, entre la mise de fonds et le revenu que ces chemins de fer sont susceptibles de lui procurer. Voilà le point de vue auquel doit se placer l'industriel, le négociant ou la société financière qui veut de ses deniers créer une ligne de chemin de fer. Mais il y a aussi ce qu'on ne voit pas et qui ne touche pas cet industriel, ce négociant, cette société, mais qui doit toucher l'Etat, placé à un autre point de vue. Il y a cette économie énorme, réalisée par le public sur ses transports. Il y a cette quantité considérable d'impôts, dont le président de la Compagnie du Nord évaluait récemment le chiffre... L'Etat, au dire de M. Rotschild lui-même, fait donc sur les chemins de fer du Nord des bénéfices presque équivalents à ceux des actionnaires. Et ces impôts dont je parlais à l'instant ne sont pas les seuls : il ne faut pas considérer uniquement ceux qui sont établis sur les chemins de fer eux-mêmes, considérés comme instruments de transport, mais sur tous les objets qui viennent se faire véhiculer par eux et qui augmentent dans une grande proportion. C'est ainsi que vous voyez les droits de douane, les contributions indirectes, directes même, croître chaque année d'une manière étonnante, qu'on n'aurait jamais osé prévoir.... »

Ce n'est certes pas à dire que l'Etat, lorsqu'il se préoccupe de l'exécution d'un ouvrage, doive se désintéresser de son rendement financier immédiat ; ce rendement est

incontestablement l'un des facteurs dont il doit tenir compte pour apprécier l'opportunité de l'entreprise, mais il convient de ne pas s'en tenir à cette unique considération. Il importe de faire état, non seulement, des bénéfices directs et immédiats du travail, mais aussi, et surtout, de sa répercussion sur le développement de la richesse nationale.

On serait peut-être tenté de croire qu'il n'y là qu'une question de mots et que les deux théories aboutissent au même résultat pratique, à la seule condition d'élargir la théorie des valeurs en portant à l'actif du travail, non seulement son produit net immédiat mais encore les bénéfices éventuels d'exploitation que le développement de la production permettra de réaliser.

Rien n'est moins exact.

Lorsque nous disons qu'il faut envisager l'influence d'une entreprise sur le développement de la richesse nationale, nous n'entendons pas dire par là qu'il faut tenir compte de ce développement, en tant que le compte d'exploitation de l'ouvrage projeté peut être appelé à en bénéficier ; nous entendons parler de l'accroissement éventuel de la richesse publique, en lui-même et pour lui-même, que cet accroissement profite ou non à l'entreprise.

Nous arrivons ainsi à cette conséquence que l'Etat a le devoir d'entreprendre des travaux publics déficitaires en eux-mêmes et appelés à rester tels, si le sacrifice qu'il consent pour leur exécution se trouve suffisamment compensé par un accroissement correspondant de la richesse générale.

Et, s'il en est qui trouvent étrange une pareille conclusion, nous leur demanderons de se reporter aux pratiques courantes du monde commercial. N'arrive-t-il pas, chaque

jour, que des négociants vendent à vil prix certains articles pour s'assurer sur d'autres produits des bénéfices amplement rémunérateurs ? N'arrive-t-il pas, chaque jour, que des industriels ou des commerçants versent aux entreprises de réclames des sommes considérables qui ne leur rentreront, ni aujourd'hui, ni demain, par la voie directe de ces entreprises ?

Si cela est justifié pour les industriels et les commerçants, combien cela doit l'être plus encore pour l'Etat, que le rendement financier immédiat ne doit pas préoccuper au même titre que les individus !

On nous objectera, il est vrai, que l'industriel ou le commerçant verront leurs bénéfices personnels accrus par le fait de ces pratiques, alors que notre théorie conduit à faire supporter par l'Etat des sacrifices dont il pourra n'être appelé à bénéficier à aucun titre.

A cette objection l'on pourrait répondre que l'Etat n'est pas assimilable à un entrepreneur privé.

De même que l'on taxerait, à bon escient, d'avarice coupable un père de famille qui se refuserait à tout sacrifice en vue de l'établissement de ses enfants, sous le prétexte qu'il pourrait n'en tirer aucun bénéfice propre, de même, l'Etat qui a pour mission d'assurer le bien-être des individus, manquerait à l'un de ses devoirs les plus essentiels en se désintéressant de leur richesse. Ce qui profite aux citoyens ne saurait être indifférent à la nation. L'affirmer serait préconiser une politique étroite ; ce serait, bien souvent aussi, préconiser une politique de dupe, car ce serait oublier que la richesse publique est faite pour la plus grande part des richesses privées ; c'est ainsi que, d'après M. Colson, sur un total de 229 milliards représentant la fortune globale de la France, la propriété privée entre en

ligne de compte pour 177 milliards. Et si au lieu de capital, nous parlons revenus, la conclusion est la même. Les ressources de l'Etat proviennent, en effet, pour la plupart de prélèvements sur la fortune des citoyens ; c'est ainsi que sur les 4.738 882.438 francs de recettes, autorisées par la loi de finances du 30 juillet 1913 pour l'exercice 1913, le montant total des impôts s'élève à 3.271.089.265 fr.

Or, nous avons montré dans notre premier chapitre la répercussion profonde que l'amélioration des moyens de transport a sur le développement des fortunes. L'Etat pourrait donc commettre, même au point de vue purement fiscal, la plus lourde des fautes en se refusant à entreprendre l'exécution d'un travail public, pour la seule raison que l'exploitation semble en devoir être déficitaire.

Veut-on dans cet ordre d'idées quelques faits ? nous pourrions citer l'exemple tout d'actualité de la Turquie. Le passage du rail à travers les provinces de Thrace et de Macédoine a déterminé un tel essor agricole de ces régions que les augmentations des dîmes ont permis à l'Etat de gager des emprunts considérables ; et cependant les entreprises de chemins de fer ottomans ont dû faire appel à une garantie de recettes kilométriques, tant il est vrai que les voies de transport ne bénéficient parfois que très modestement de la richesse qu'elles font naître.

Qu'est-il d'ailleurs besoin d'aller chercher des exemples à l'étranger ? A l'heure actuelle, encore, certaines compagnies françaises font appel à la garantie de l'Etat, ce qui veut dire, en d'autres termes que le produit net de leur exploitation n'est pas suffisant pour assurer dans les conditions normales du marché financier la rémunération de leur capital, obligations ou actions. D'autres, qui ne font plus appel à la garantie, ne sont pas encore entière-

ment libérées des dettes qu'elles ont contractées de ce chef à l'égard de l'Etat. Or si, pour certain d'entre ces réseaux, le total des sommes reversées jusqu'en fin de concession n'est pas suffisant pour rembourser à l'Etat ses avances de garanties et le rémunérer des charges d'établissement qu'il a assumées, oserait-on prétendre qu'en construisant ce réseau on a commis une erreur économique ?

Si l'on était tenté de s'arrêter un seul instant à pareille idée, qu'on imagine par la pensée ce que serait une région de France tout à coup dépourvue de moyens de transport ; ce serait, au milieu d'une Europe moderne, comme un désert d'où seraient chassées la vie économique et la vie commerciale. Arrêt des usines qui ne pourraient ni recevoir leurs matières premières, ni écouler leurs produits manufacturés ; fermeture des maisons de commerce qui se verraient atteintes par la suspension des transactions ; ralentissement de la vie agricole elle-même par suite du rétrécissement du marché ; émigration d'une grande partie de la population et des capitaux vers les provinces plus favorisées ; quand on songe que de telles perturbations seraient la conséquence fatale de la suppression des voies de transport, comment pourrait-on admettre qu'on évalue l'utilité de ces voies sans se préoccuper *avant tout* de leur influence sur le développement des forces productives de la nation.

Mais, que doit-on entendre par forces productives ?

On doit, sans aucun doute, englober dans cette expression toutes les forces qui sont susceptibles d'agir efficacement sur la production, qu'il s'agisse, non seulement comme nous l'avons fait dans ce qui précède, de cette activité corporelle de l'homme qui produit immédiatement les valeurs matérielles, non seulement des énergies

mises par la nature à la disposition de l'individu, mais aussi des forces intellectuelles et sociales qui, dans l'œuvre de la production, exercent une influence indéniable.

On peut, à cet égard, rappeler la critique que Frédéric List fait de certains économistes (1) dans son ouvrage.

« D'après eux, dit-il, celui qui élève des porcs est dans la société un membre productif ; celui qui élève des hommes est un membre improductif. Celui qui fabrique pour les vendre des cornemuses ou des guimbardes, est un producteur, les plus grands virtuoses ne le sont pas, parce que ce qu'ils jouent ne peut être apporté sur le marché. Le médecin qui sauve son malade n'appartient pas à la classe productive, mais le garçon pharmacien en fait partie, bien que les valeurs échangeables ou les pilules qu'il produit n'aient que quelques minutes d'expérience avant d'être anéanties. Un Newton, un Watt, un Kepler ne sont pas aussi productifs qu'un âne, qu'un cheval, qu'un bœuf de charrue, travailleurs que récemment M. Mac Culloch a rangés parmi les membres productifs de la société humaine.

« Ces erreurs et ces contradictions peuvent aisément se rectifier au point de vue de la théorie. Ceux qui élèvent des porcs et ceux qui fabriquent des cornemuses ou des pilules sont, en effet, productifs, mais les instituteurs de la jeunesse et de l'âge mûr, les virtuoses, les médecins, les juges et les administrateurs, le sont à un plus haut degré.

(1) F. List, *Système national d'économie politique*, op. cit., liv. II, chap. II, p. 251 et 252. Nous n'entendons pas nous associer aux critiques de List à l'égard d'économistes, comme Mac Culloch, Say... qui ont effectivement reconnu la productivité de tout travail utile ; nous entendons seulement faire ressortir les rapports qui lient le monde matériel au monde moral.

Ceux-là produisent des valeurs échangeables et ceux-ci des forces productives ; l'un de ces derniers prépare la génération future à la production, l'autre développe dans la génération présente le sens moral et religieux, le troisième travaille à ennoblir et à élever l'esprit humain, le quatrième conserve les forces productives de son malade, le cinquième produit la sûreté légale et le sixième l'ordre public ; le septième enfin, par son art et par les jouissances qu'il procure, encourage à la production de valeurs échangeables. Dans la doctrine des valeurs, ces producteurs de la force productive ne peuvent être pris en considération qu'autant que leurs services sont rémunérés en valeurs échangeables (1) ;.... quand il s'agit des rapports internationaux ou de l'ensemble des rapports du pays ce point de vue est insuffisant, et il conduit à une série d'idées étroites et fausses. »

Et, si l'on parcourt avec List la vie économique de tous les peuples, si l'on dégage avec lui les leçons de l'histoire, on voit alors comment, en tout temps et en tout lieu, l'intelligence, la moralité et l'activité des citoyens se sont réglées sur la prospérité du pays, comment aussi la richesse a augmenté ou décréu avec ces qualités, comment dans les villes italiennes et dans les villes hanséatiques, en Hol-

(1) D'après J.-B. Say, en effet, et les économistes de son école, les producteurs intellectuels ou immatériels n'interviennent dans la production que parce qu'ils sont rémunérés en valeurs échangeables et que leurs connaissances ont été acquises aux prix de pareilles valeurs ; ils ne représentent, en un mot, qu'un capital accumulé. C'est ainsi que Thomas Cooper évalue un bon juriconsulte américain 3.000 dollars, environ trois fois autant qu'un bon esclave de labour (F. List).

lande, en Angleterre, en France, en Amérique, les forces productives et, par conséquent, les richesses des individus ont augmenté avec les forces intellectuelles et morales, comment celles-ci, à leur tour, ont trouvé dans l'accroissement des richesses matérielles et des forces productives des individus les éléments de leur perfectionnement ultérieur.

L'Etat doit donc, lorsqu'il élabore un programme de travaux publics, examiner attentivement la répercussion que peut avoir leur exécution sur les forces productives de la nation, ce mot étant pris dans le sens large que nous venons de définir.

List montre que le système protecteur (dont l'application ne doit pas être indéfinie, car il doit cesser le jour où est accomplie l'éducation industrielle de la nation) doit aboutir plus que tout autre à un large courant d'échanges entre les nations (1).

(1) Dans le cas, en effet, où les échanges se font entre des Etats qui sont de très inégale force économique, les pays insuffisamment développés, échangent leurs produits bruts contre les manufacturés, mais ils ne peuvent acheter ceux-ci que dans la mesure de leurs moyens, c'est-à-dire dans la mesure des choses qu'ils peuvent eux-mêmes vendre à l'étranger. Au contraire, si toutes les branches productives sont respectivement développées chez les contractants, il arrivera non seulement que les échanges se feront entre choses dissemblables, comme des matières premières et des produits manufacturés, ils se feront aussi entre produits manufacturés, portant même fréquemment les mêmes dénominations génériques, mais correspondant à des produits similaires, répondant aux besoins de classes distinctes de consommateurs.

Il est donc à prévoir qu'à la suite des mesures de restrictions il se produira un développement nouveau et imprévu du commerce international (Extrait du Cours professé à la Faculté de droit par M. Cauwès).

Un phénomène de même ordre se produira fréquemment dans l'économie des transports. Telle voie nouvelle construite dans le but unique de provoquer le développement d'une production naissante, verra peu à peu son trafic s'accroître du fait même de cette production, et, ce qui, à l'origine, semblait ne devoir être qu'une entreprise onéreuse peut devenir une œuvre des plus rémunératrices. De même, en un mot, que le système protecteur préconisé par List doit conduire à un meilleur libre échange, de même les sacrifices consentis pour l'exécution des voies de transport peuvent être la source d'importants bénéfices d'avenir. De même, dès lors, que l'Etat a l'obligation de protéger l'industrie « infante » par des mesures douanières qui lui permettront de ne pas être étouffée par l'industrie rivale d'autres nations, de même, il a le devoir de compléter ce système protecteur par l'exécution, au prix même de sacrifices du moment, de voies de transport appelées à soutenir le développement des établissements manufacturiers naissants. Nous aurons, d'ailleurs, au cours des chapitres suivants, à revenir sur ces importantes considérations ; nous les résumerons par ce mot de Bluntschli : « Le premier devoir de l'individu est dans le développement de ses facultés. De même l'Etat est un être moral qui a pour mission de développer les forces latentes de la nation, de provoquer l'éclosion de ses facultés, ce qui implique en deux mots la conservation et le progrès. »

§ II. — L'Etat a le devoir de coordonner les forces productives de la nation.

Ce qui fait la perfection de l'être complexe, c'est l'harmonie qui règne entre ses organes, chacun d'eux apportant à l'économie de l'ensemble le concours ordonné de

sa fonction naturelle. L'organisme tout entier est compromis le jour où l'un de ses éléments se développe de façon anormale au détriment d'éléments voisins dont il étouffe la croissance.

Il en est des Etats comme des individus. Les forces productives qui entretiennent la vie de la nation organisée, doivent, elles aussi, se développer parallèlement les unes et les autres, en se maintenant dans leur rôle et leur champ d'action naturels. L'Etat a le devoir d'assurer le groupement harmonique de ces forces, d'éviter que certaines d'entre elles, cédant à un égoïsme d'intérêts, n'entreprennent à l'égard des autres une lutte fatale pour l'économie du pays tout entier.

C'est là l'éternelle question de la rivalité entre le rail et la voie d'eau sur laquelle on a tant écrit.

Dès 1833, à l'occasion d'un projet de loi tendant à l'ouverture d'un crédit de 500.000 francs pour des études de chemins de fer, la commission de la Chambre des députés, chargée de l'examen du projet, fut saisie de l'expression des craintes qu'éveillait déjà, dans quelques esprits, la concurrence des voies ferrées et des voies navigables. C'étaient alors les partisans de la voie d'eau qui, sentant dans le rail une concurrence nouvelle, s' alarmaient des conséquences de l'établissement du réseau ferré. Puis, lorsque le rail eut obtenu la place qui lui revient dans l'économie des transports, ce furent les partisans de la voie ferrée qui, taxant d'archaïsme les transports par voie d'eau, voulurent attirer à eux l'universalité du trafic. Dès 1845, il fallait l'énergie de l'intervention de M. l'ingénieur en chef Collignon pour obtenir que l'administration achève les travaux du canal de la Marne au Rhin (1).

(1) M. Philippe Dupont, rapporteur d'un projet de loi concernant

Depuis lors, ce fut la lutte ouverte, lutte d'autant plus regrettable que financiers, économistes, techniciens sont, la plupart, d'accord sur les résultats funestes auxquels conduit une rivalité que rien ne justifie. Rail et canal ont chacun leur rôle et leur objet ; nous rappellerons sur ce point le rapport adressé par M. de Freycinet au Président de la République dans son rapport concernant l'élaboration de son grand programme des travaux publics.

« Les voies navigables, disait M. de Freycinet, jouent un rôle important dans la production de la richesse du pays. Si l'on a pu croire un instant que leur utilité allait disparaître et qu'elles céderaient bientôt entièrement la place aux chemins de fer, cette impression, un peu superficielle, n'a pas tardé à se modifier devant un examen plus attentif des faits. On a reconnu que les voies navigables et les chemins de fer sont destinés, non à se supplanter, mais à se compléter.

« Entre les uns et les autres, s'effectue un partage naturel d'attributions. Aux chemins de fer va le trafic le moins encombrant, celui qui réclame la vitesse et la régularité, qui supporte le mieux les frais de transport ; aux voies navigables reviennent les marchandises lourdes et de peu de valeur qui ne sauraient se déplacer qu'à peu de frais, qui ne donnent aux chemins de fer qu'une rémunération illusoire et qui les encombrent plutôt qu'elles ne les alimentent.

« Les voies navigables remplissent encore une autre destination. Par leur seule présence, elles contiennent,

le chemin de fer de Paris à Strasbourg, attirait l'attention de l'administration sur l'opportunité de ne pas achever les travaux du canal de la Marne au Rhin, au moins sur une partie de sa longueur, et même de l'utiliser au delà de Nancy pour l'assiette des rails.

elles modèrent les taxes des marchandises qui préfèrent la voie ferrée ; elles sont, pour l'exploitant du railway, un avertissement de ne pas dépasser la limite au delà de laquelle le commerçant n'hésiterait pas à sacrifier la régularité à l'économie. A cet égard, les voies navigables sont bien plus efficaces que les voies ferrées concurrentes, car celles-ci, par cela même qu'elles luttent entre elles à armes égales, finissent généralement par s'entendre plutôt que de s'entraîner dans une ruine inévitable, tandis que la batellerie et le railway se distribuent naturellement le trafic qui leur est le mieux approprié. »

M. Bertolini, ministre des travaux publics, formulait devant le Parlement italien des déclarations analogues, lors de la discussion de la loi italienne sur la navigation intérieure que nous examinerons plus loin.

Le 23 mai 1912, présidant la séance d'ouverture du Congrès international de navigation de Philadelphie, le Président William Taft faisait cette déclaration que nous tenons à reproduire dans son intégralité, car elle montre combien est universelle l'insuffisance des raccordements de la voie d'eau et de la voie de fer. S'adressant aux représentants étrangers, le Président de la République des Etats-Unis disait : « Il y a toutefois (1) certains côtés du problème de la navigation qui ont pour nous une importance extrême et pour lesquels je ne crois pas exagérer, en disant que nous sommes très en retard. Comme nation, nous aimons à aller vite. Dès que les chemins de fer furent inventés, nous avons délaissé le mode de transport plus lent par la voie des rivières, des canaux et des lacs, tandis que vous, qui avancez plus délibérément, plus posément, plus scienti-

(1) Voir compte rendu des travaux du Congrès, p. 160 et 161.

fiquement peut être, avez pu combiner les avantages des transports par eau avec ceux des transports par rail, de manière à porter les deux systèmes à leur haut degré d'utilité. Il nous reste encore beaucoup à apprendre de vous en fait de classification des marchandises, de façon que, d'une part, celles qui sont volumineuses, qui n'acquittent naturellement qu'un faible fret et qui peuvent être transportées très lentement, sans qu'il en résulte aucun préjudice pour les intéressés, soient attribuées aux rivières et aux canaux, et que, d'autre part, les marchandises, qui demandent à être transportées rapidement et peuvent être soumises à une taxe plus élevée, proportionnelle aux frais de transport par eau soient réservées aux chemins de fer. Nous possédons un nombre insuffisant de ces gares d'eau qui sont nécessaires pour assurer le fonctionnement économique, utile et rapide des deux systèmes. Je suis certain qu'en cette matière nos délégués à ce Congrès pourront profiter de l'expérience des pays plus anciens de l'Europe. »

Hélas ! l'expérience des pays plus anciens d'Europe est là pour établir toute la complexité du problème. Dire que toutes les nations connaissent la lutte sans merci entre la voie d'eau et la voie de fer, ce serait une erreur. Dans le rapport très documenté qu'il présentait au Congrès, M. Eisenlohr, directeur de travaux publics de Strasbourg, rappelle qu'à l'origine le rail et la voie d'eau furent considérés comme des frères ennemis, mais il ajoute que, peu à peu, l'opinion s'est ralliée à ce principe que la vraie politique consiste à établir entre les voies navigables et les voies ferrées des installations de raccordement appropriées. C'est ainsi que, lorsqu'en 1842 furent inaugurées les premières installations du port de Mannheim et la ligne de chemin de fer de Mannheim à Heidelberg, aucune

installation de raccordement n'existait entre ces deux moyens d'échange. Aujourd'hui, au contraire, après s'être rendu compte de l'importance de la navigation rhénane pour l'apport des marchandises, l'administration des chemins de fer de l'Etat considère comme un devoir d'établir à ses frais et d'exploiter les installations du port de Mannheim.

Il convient d'ajouter que si, de l'autre côté du Rhin, on semble comprendre aujourd'hui la nécessité de l'association des deux modes de transport, dans la plupart des autres nations on assiste encore à la lutte sans merci que la voie de fer dirige contre sa rivale.

On peut lire à cet égard le compte rendu des séances du congrès de Philadelphie (1) ; on le lira avec d'autant plus d'intérêt qu'on parle souvent en la matière de la concorde et de la bonne union qui existent en Amérique entre la voie d'eau et la voie de fer ; on y verra que l'harmonie entre ces organes d'échanges y manque autant que partout ailleurs. Nous citerons seulement ici les déclarations faites par M. Wilkinson, Président de l'association du Mississippi supérieur :

« Nous aussi, disait-il, avons été gratifiés, par le Créateur de l'univers, d'un réseau splendide de cours d'eau intérieurs. Nos rivières navigables s'étendent sur environ vingt-six mille milles de longueur, mais qu'en faisons-nous ? Pratiquement rien, et pourquoi ? C'est que nous disposons également dans ce pays d'un réseau de chemins

(1) La question des échanges avait d'ailleurs été posée précédemment à plusieurs reprises devant les Congrès internationaux de navigation (Voir : V^e Congrès, Paris, 1892 ; X^e Congrès, Milan, 1905 ; XI^e Congrès, St-Petersbourg, 1908).

de fer admirable et sans pareil dans le monde, et que ceux-ci ont accaparé le monopole de tous les transports.

« D'énormes quantités de marchandises sont appelées dans notre pays, comme ailleurs, à emprunter la voie économique des transports d'eau. Nous avons des matières pondéreuses telles que les fers, les bois de construction, les céréales et d'autres produits pouvant être transportés par eau, qui vont actuellement aux chemins de fer. Ceux-ci sont parvenus non seulement à absorber le trafic des cours d'eau, mais encore à se rendre maîtres, dans beaucoup de cas, des quais et des bateaux. J'ai eu sous les yeux une statistique montrant que 95 o/o des quais de notre pays sont placés sous le contrôle des chemins de fer. Sur les grands lacs, cette Méditerranée des Etats-Unis, les chemins de fer disposent à leur gré, en fait, à peu près de la totalité des ports ; presque tous les vapeurs qui sillonnent ces lacs, et transportent un tonnage considérable, supérieur à celui de toute autre voie de navigation intérieure du monde, leur appartiennent.

« Comment, dans ces conditions, les cours d'eau pourraient-ils prospérer et rendre au pays les services qu'on est en droit de leur demander ? »

Le Congrès international de navigation a d'ailleurs souligné toute l'importance du problème et adopté le vœu suivant :

« Il convient que la coordination de compagnies de chemins de fer et des voies navigables soit assurée par la réglementation effective des réseaux de chemins de fer, par le gouvernement national et les administrations locales. Les ordonnances législatives et administratives des diverses autorités publiques devraient se compléter mutuellement de manière à créer un système unifié des transports par voies ferrées et voies d'eau en chaque pays. »

Les pouvoirs publics français n'avaient pas attendu le vœu du Congrès pour demander à la loi les pouvoirs qui leur étaient nécessaires en vue d'assurer le raccordement des voies d'eau et des voies de fer.

Le 3 décembre 1908 fut promulguée une loi qui pose deux principes nouveaux.

D'une part, elle étend aux propriétaires et aux concessionnaires de magasins généraux, ainsi qu'aux concessionnaires d'un outillage public et aux propriétaires d'un outillage privé dûment autorisé, sur les ports maritimes ou de navigation intérieure, le droit d'embranchement reconnu aux propriétaires de mines ou d'usines (1).

D'autre part, elle stipule que des décrets en Conseil d'Etat pourront, lorsque l'utilité en aura été reconnue après enquête, prescrire l'exécution des bassins et installations nécessaires pour assurer l'accès des bateaux dans les gares de chemins de fer.

La loi stipule d'ailleurs (art. 3) qu'il sera statué par le Conseil « d'Etat sur les indemnités qui pourront être réclamées par les compagnies de chemins de fer à raison du préjudice qui leur serait causé par l'application de la loi ».

Cette loi n'a pas produit les effets que certains en attendaient.

Les uns estiment que la cause de cette inefficacité réside, tout entière, dans l'article 3, article qui avait, d'ailleurs, donné lieu à de vives polémiques (2) avant la promulga-

(1) C'est par application de cette loi que la Société concessionnaire du port et des magasins publics de Paris-Austerlitz a demandé la création d'un raccordement de la gare d'Ivry avec l'entrepôt général du quai St-Bernard.

(2) Voir *Comptes rendus trimestriels de l'office des transports des*

tion de la loi. Cet article obligeant, dans chaque cas spécial, à entrer en pourparlers avec les compagnies, n'avait-on pas à redouter que, soucieuses de leur intérêt privé, celles-ci ne fassent valoir, avec d'autant plus de forces, le risque de détournement de trafic, que les installations prévues seraient appelées à rendre au commerce plus de services ? D'autre part, n'était-il pas à craindre que l'importance du montant des indemnités réclamées par les compagnies ne décidât, dans bien des cas, les pouvoirs publics à renoncer à l'établissement des raccords nécessaires ? Et ceux là mêmes qui mettaient en avant ces critiques et ces craintes, faisaient ressortir que que la loi n'avait à prévoir, en l'espèce aucune indemnité de détournement, « car il ne peut être extra-contractuel de détourner le trafic des compagnies de chemins de fer concédées, puisque les cahiers des charges ne leur accordent aucun monopole et qu'ils prévoient, même explicitement, l'existence de concessions concurrentes ».

La loi promulguée ayant passé outre à ces objections et admis le principe de l'indemnité pour détournement de trafic, faut-il voir dans cette disposition la véritable pierre d'achoppement de la loi ?

Nous ne le pensons pas. S'il est vrai, en effet, comme le montrent les statistiques commerciales, que là où la voie d'eau prospère, là aussi prospère la voie ferrée, nous persistons à penser que l'indemnité de détournement jouera rarement, le trafic enlevé par la voie d'eau ayant

chambres de commerce du Sud-Est, notamment 3^e numéro, p. 37 ; 8^e numéro, p. 53, 54, 57, 111, 115 ; 13^e numéro, p. 99 et suiv. ; 21^e numéro, p. 73 et suiv. ; 30^e numéro, p. 59 et suiv.

pour contre-partie le trafic apporté par elle à la voie de fer (1).

La difficulté du problème est ailleurs. Ainsi que M. Lebrun, aujourd'hui ministre des colonies, le faisait remarquer à la Chambre dans un remarquable discours qu'il prononçait le 24 novembre 1910, « il ne suffit pas de créer des raccordements, d'aménager des quais et des bassins, de les doter d'appareils de transbordement, il faut veiller aussi à ce que les tarifs ne viennent pas précisément en annihiler l'effet » (2).

Les tarifs de chemins de fer, en effet, sont (ce qui est logique et profitable au commerce) des tarifs à base décroissante. Si la voie d'eau intervient dans un transport donné, elle ne peut le faire avantageusement (en raison même des frais spéciaux de transbordement) que si le parcours qui lui est attribué a une longueur assez notable ; s'il en est ainsi, le trajet par voie ferrée s'en trouve proportionnellement diminué et, par suite de cette réduction, le prix applicable au transport par rails se trouve relativement élevé.

(1) M. Laffitte, au cours d'une enquête qu'il fit en Allemagne, releva que les travaux d'amélioration du Mein eurent à la fois pour résultat de faire prospérer de 93.000 à 1.200.000 tonnes le trafic par eau, et de tripler le mouvement du chemin de fer parallèle à la nouvelle voie (ce mouvement passa de 790.000 tonnes à 1.900.000 tonnes). Dans le même ordre d'idées, M. Maurice Schwob, comparant entre elles les recettes des diverses compagnies françaises, a fait ressortir que les compagnies en augmentation sont celles où le réseau navigable est le plus prospère.

(2) Voir également à cet égard : le rapport présenté par M. Mallet, membre de la Chambre de commerce de Paris en vue du Congrès international de navigation de Philadelphie ; l'article de M. Sylvain Dreyfus, directeur de l'Office national de la navigation, paru aux *Annales des ponts et chaussées* de novembre 1913.

Il en résulte que très souvent le transport mixte ne présente aucun avantage. Ce qu'il faudrait en la matière, ce serait l'application de tarifs combinés s'appliquant à l'ensemble du trajet par eau et du trajet par fer, tarifs à base décroissante jouant sur la longueur totale et non plus sur la longueur partielle des transports.

C'est là une question d'autant plus importante qu'elle intéresse au plus haut point notre situation internationale. M. Albert Lebrun le rappelait dans le discours que nous citions tout à l'heure ; il citait l'exemple de l'Allemagne dont les chemins de fer ont des tarifs combinés qui permettent aux marchandises arrivées par eau à Mannheim de passer sur le rail et de gagner la Suisse centrale à des prix inférieurs à ceux des tarifs spéciaux (1).

Or, il suffit de jeter les yeux sur une carte d'Europe pour voir que la nature nous a réservé une voie particulièrement économique de transport vers l'Europe centrale. Si la distance Le Havre-Bâle (qui mesure 755 kilomètres) est supérieure à celle d'Anvers-Bâle (qui en mesure 607), il ne faut pas oublier que la Seine, comme le disait M. Albert Lebrun, est une merveilleuse voie de transport,

(1) M. Albert Lebrun citait l'exemple suivant : « de Mannheim à Winterthur, en Suisse, le tarif ordinaire pour le blé est de 2 fr. 10, tandis qu'il descend à 1 fr. 30 avec le tarif combiné pour le blé venant de Russie ou d'ailleurs, qui a pénétré jusqu'à Mannheim par la voie d'eau et qui, par la voie de fer, passe ensuite en Suisse. » M. Sibille, député, dont on connaît la haute compétence en ces matières, traitant à l'occasion de la crise de la viticulture, la question des tarifs de chemin fer, citait, lui aussi, l'exemple de l'Etat allemand qui, non content de poursuivre l'amélioration de ses fleuves et le développement de ses voies de navigation, a su étendre vers le Sud, par l'application de ses tarifs communs, la zone d'influence de ses grands ports maritimes.

et le jour où les tarifs de chemin de fer ne viendront plus détruire les avantages du transport mixte, ce jour là. Le Havre pourra rivaliser avec Anvers pour le trafic vers Bâle et les au-delà.

Quelques mois à peine après le discours de M. Lebrun, la question des tarifs combinés était à nouveau posée. A la suite du mouvement d'opinion qui s'était produit au Parlement (1), au conseil municipal de Paris, et dans la presse au sujet de « Paris port de mer », M. Louis Puech, ministre des travaux publics, des postes et des télégraphes, avait compris qu'avant même d'apprécier les conceptions techniques destinées à ouvrir le port de Paris soit à des navires de grand tirant d'eau (comme certains le prétendaient), soit à des chalands maritimes de 4 m. à 4 m. 50, il convenait de s'assurer que les travaux entrepris ne le seraient pas en pure perte du fait d'une organisation administrative et fiscale défectueuse.

Par arrêté en date du 14 janvier 1911, M. Louis Puech instituait une commission, présidée par M. A. Picard, en vue de « rechercher comment le port de Paris pourrait être organisé, outillé et administré dans des conditions analogues à celles des ports maritimes, comment il serait possible de le doter du même régime au point de vue de ses relations avec les chemins de fer et au point de vue fiscal ».

Or, dès les premières séances de la commission, la question des tarifs combinés se trouva posée et elle l'est encore aujourd'hui.

Que faut-il faire pour aboutir ?

(1) Voir projet de loi déposé par M. Charles Leboucq, député de la Seine.

Doit-on retirer de l'hostilité des Compagnies de chemins de fer cet enseignement que l'Etat a commis une lourde faute le jour où, malgré les objurgations de Lamartine, il n'a pas hésité à mettre la fortune « du pays sous la dépendance d'individualités financières portées à sacrifier trop souvent l'intérêt général à leurs intérêts particuliers » ?

On serait tenté de le croire, si on se reporte aux conclusions de M. le professeur Johnson, rapporteur général au Congrès international de navigation de Philadelphie. M. le professeur Johnson indique, en effet, que, là où les chemins de fer sont entre les mains de l'Etat, la connexion et la coordination des voies ferrées et navigables dans les ports peuvent être aisément réalisées par coopération des administrations respectives, la nécessité de semblable coopération étant généralement reconnue.

D'autres se montreront sur ce point moins affirmatifs que l'honorable professeur ; le livre de M. Paul Léon, *Canaux et chemins de fer*, montre, en effet, que dans certains cas, les réseaux d'Etat n'ont pas su toujours beaucoup mieux que les Compagnies concessionnaires sacrifier à l'intérêt général un intérêt privé minime et parfois momentané.

Devant une telle conclusion, devant aussi le peu de résultats qu'a donnés la loi récente, faut-il donc désespérer d'arriver jamais à la solution que réclament avec tant d'insistance tous ceux qui, au-dessus des considérations d'intérêts particuliers, placent l'avenir et la prospérité économique de la nation ?

Gardons-nous, là encore, de désespérer. Une loi ne saurait avoir l'effet magique de mettre fin instantanément à des errements qui ont plus d'un demi-siècle d'existence. Une

loi, d'autre part, ne saurait, en une telle matière, produire par son action seule des effets complets et durables. Un vieux proverbe a dit : « Aide-toi, le ciel t'aidera » ; c'est encore là, c'est dans la force de l'association que les intéressés trouveront le secret de la victoire. M. Maurice Seschwob a écrit à ce sujet quelques fort belles pages dans son ouvrage : *Avant la bataille*.

Lorsqu'on compare, en effet, la voie d'eau à la voie de fer, on est immédiatement frappé de la différence d'organisation de leur exploitation.

D'un côté, l'harmonie entre tous les services groupés sous une direction unique ; de l'autre, expéditeurs, transporteurs, entrepreneurs de traction, destinataires, services d'entretien et d'exploitation technique s'ignorant les uns les autres.

Le résultat ne pouvait dès lors être douteux. Mais que tous les intéressés de la voie d'eau se groupent, que le batelier isolé (1) qui aujourd'hui s'affrète, charge et chemine au gré des circonstances, que les sociétés de transport mieux organisées commercialement mais qui souffrent aussi, dans la conduite de leurs bateaux, que les industriels et les commerçants, tributaires des transports par eau, que les chambres de commerce et organismes syndicaux, unissent leurs intérêts et leurs forces, ce jour là, les Compagnies de chemins de fer comprendront que la meilleure politique consiste pour elles à réaliser les accords nécessaires avec ces intéressés, dont bon nombre comptent parmi leurs meilleurs clients.

Cette entente amiable est d'autant plus indispensable

(1) Voir *Le Batelier, son bateau, son industrie*, par G. Renaud, inspecteur général des ponts et chaussées, 1914.

qu'en matière de tarifs, l'initiative appartient au concessionnaire, le ministre n'ayant que le pouvoir d'accepter ou de repousser en bloc les propositions de Compagnies ; les tarifs applicables aux transports mixtes doivent donc, obligatoirement, faire l'objet d'accords préalables.

L'association des intéressés de la voie d'eau en vue de réaliser avec les Compagnies les ententes nécessaires, telle nous semble être la véritable formule pour aboutir (1), tout au moins, dans l'état actuel de droit.

On ne saurait méconnaître, d'ailleurs, tous les efforts qui ont été faits tant par l'initiative privée que par les Chambres de commerce et autres organismes locaux en vue de réaliser cette association. Mais il manquait entre ces divers groupements l'organe de liaison nécessaire ; or, l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912 a créé l'Office national de la navigation en vue de centraliser les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure, de rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, de provoquer et, au besoin, de prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables.

Au nombre des questions dont l'Office doit se préoccuper se trouve le raccordement des voies de fer avec les voies d'eau (2). L'Office devra « rechercher les points où la jonction des voies de fer avec les voies d'eau serait techniquement et économiquement désirable, étudier les

(1) V. : M. Lagache, *Note sur la révision des tarifs communs aux canaux et chemins de fer*, Rapport déposé au Congrès national des travaux publics français de 1912.

(2) V. : Rapport sur le projet de budget du ministère des travaux publics (exercice 1912), par M. Péchadre, député.

moyens de réaliser cette jonction, servir d'intermédiaire entre les Compagnies de fer et les intéressés (villes, chambres de commerce, concessionnaires d'outillage, départements...) pour discuter les conditions techniques et financières du raccordement ».

Nous ne doutons pas que cette initiative ne soit des plus fécondes ; nous formons le vœu qu'elle réussisse à assurer le groupement harmonique de ces deux forces que sont le rail et la voie d'eau.

L'administration des travaux publics, d'ailleurs, vient de mettre à l'étude l'examen des dispositions à prendre en vue : 1° de créer de nouveaux ports de raccordement ; 2° de relier à la voie ferrée les ports existants dans lesquels il conviendrait de provoquer l'établissement d'un outillage susceptible de faciliter l'échange des marchandises entre la voie de fer et la voie d'eau (1).

§ III. — L'Etat doit préserver l'unité nationale contre les causes qui tendraient à la dissocier.

List montre que les forces productives des peuples « ne dépendent pas seulement du travail, de l'épargne, de la moralité et de l'intelligence des individus ou de la possession de fonds naturels et de capitaux matériels, elles dépendent aussi des institutions et des lois sociales, politiques et civiles... Inutilement, les individus seraient laborieux, économes, ingénieux, entreprenants, intelligents et moraux ; sans l'unité nationale, le pays ne pourrait atteindre un haut degré de prospérité et de puissance, ni se

(1) V. : *Annales des ponts et chaussées, Mémoires*, 1913-VI ; article déjà cité de M. Sylvaln Dreyfus, directeur de l'Office national de la navigation.

maintenir dans la possession durable de ces richesses intellectuelles, sociales et matérielles. »

L'Etat a donc, au point de vue même du développement des forces productives, le devoir de maintenir l'unité de la nation, unité faite d'une communauté d'histoire et de traditions morales, du souvenir des luttes supportées en commun pour l'indépendance ou la défense du pays, de la continuité des efforts accomplis pour mettre en valeur son sol ou ses richesses naturelles ; il a, comme le dit M. Cauwès, le devoir de la protéger contre les causes qui tendraient à la dissocier, tendances particularistes régionales, tendances de l'individualisme privé, forces d'attraction vers les pays étrangers qui pourraient amoindrir et peut-être supprimer la cohésion entre une région du pays et les autres, forces de pénétration étrangère qui tendraient à la détruire.

Examinons comment l'Etat, lorsqu'il envisage l'exécution d'un programme de travaux publics doit faire application de ces principes.

1° L'Etat doit défendre l'unité nationale contre certaines tendances particularistes régionales.

Cette obligation impose à l'Etat le devoir de participer aux dépenses d'amélioration de l'outillage public et l'obligation de conserver la direction ou, tout au moins, le contrôle effectif de sa gestion.

A. — Du devoir pour l'Etat de doter toutes les parties du territoire des facilités indispensables de la vie sociale.

Lorsqu'il est question du vote d'un programme de travaux publics, il n'est pas rare qu'on adresse au Parlement le reproche de vouloir, dans un but de justice distributive,

quand ce n'est pas pour des préoccupations électorales, répartir les entreprises nouvelles entre toutes les régions du pays, sans tenir un compte suffisant de leurs ressources respectives. Partant toujours de ce principe qu'il faut, avant tout, se préoccuper du rendement financier des entreprises nouvelles, certains, se montrant sans pitié pour les provinces que l'aridité de leur sol, la rudesse de leur climat, le relief de leurs montagnes, leur éloignement des richesses minières semblent avoir vouées à une production plus précaire. Et ces critiques, se souvenant, sans doute, qu'on ne prête qu'aux riches, voudraient que toutes les faveurs de l'Etat fussent réservées aux départements privilégiés.

Nous répondrons, d'abord, à cela qu'il faut, dans l'intérêt de l'unité nationale, doter toutes les parties du territoire des facilités indispensables de la vie sociale, au prix même de sacrifices financiers. De même qu'on ne saurait laisser sans écoles ou sans services publics les départements trop pauvres pour couvrir les dépenses, de même qu'il faut ainsi faire supporter par les régions plus fortunées une certaine part des frais qu'entraîne dans les provinces déshéritées l'entretien de la vie publique, de même l'Etat doit demander aux contrées prospères, par la voie de l'impôt, de contribuer à l'exécution des ouvrages appelés à assurer la vie économique des diverses parties du territoire.

C'est là un devoir de solidarité, mais c'est aussi un devoir de justice. Car, si les circonstances font que la prospérité de certaines provinces éveille chez d'autres peuples des désirs de conquête, l'Etat, dont ce sera la mission d'assurer la défense du pays, devra faire appel au courage de tous, qu'ils viennent des régions que les accidents de leur

sol et l'aridité de leurs landes mettent à l'abri de l'invasion, qu'ils viennent des criques inhospitalières d'où, laissant là leurs filets et leurs barques, les marins s'en iront apporter à la flotte de guerre le concours nécessaire de leur héroïsme.

Une nation serait bien à plaindre, dans laquelle n'existeraient pas ces sentiments de solidarité qui font que, dans la paix, le riche doit prêter aux pauvres comme, dans la guerre, le pauvre, que rien ne menace, doit personnellement secourir le riche qu'on envie.

Ce n'est certes pas à dire qu'il faille doter toutes les parties du littoral de ports à grande profondeur, sillonner de voies ferrées les pentes abruptes, régulariser toutes les rivières, ouvrir dans toutes les contrées des voies d'eau artificielles ; mais, à une époque donnée, à un état déterminé de la technique et des usages sociaux, correspond comme un minimum de facilités d'existence qu'on ne saurait équitablement refuser aux citoyens d'une nation moderne.

C'est ce minimum que l'Etat a le devoir d'assurer à tous.

B. — *De l'erreur commise par ceux qui parlent de l'éparpillement des crédits des ports maritimes.*

Est-on bien sûr, d'ailleurs, de ne pas faire, même au point de vue économique, une erreur grossière en voulant écarter des programmes de travaux publics certaines régions ou certains ouvrages qu'on frappe *a priori* d'infécondité ? S'agit-il par exemple des ports maritimes, on a reproché souvent au gouvernement d'éparpiller les crédits mis à sa disposition. M. Chaumet fait justice de ce reproche dans son rapport à la Chambre des députés du 18 février 1910 sur le régime administratif des ports.

« Le reproche, dit-il, est tout au moins excessif. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder et d'analyser les faits. »

On peut diviser les ports en trois catégories.

1^{re} CATÉGORIE. — *Ports de première importance.*

« Cette catégorie comprend 7 ports constituant 5 établissements maritimes :

- « Dunkerque.
- « Rouen-le Havre ;
- « Nantes-Saint-Nazaire ;
- « Bordeaux ;
- « Marseille.

2^e CATÉGORIE. — *Ports de seconde importance.*

- « Bayonne ;
- « La Rochelle-Pallice ;
- « Cette ;
- « Caen ;
- « Boulogne ;
- « Calais ;
- « Dieppe ;
- « Brest ;
- « Cherbourg.

3^e CATÉGORIE. — *Tous les autres ports.*

« Or voici comment ont été répartis, depuis 1879 jusqu'en 1908 inclusivement, les fonds de l'Etat entre ces trois catégories de ports.

« 1 ^{re} Catégorie : 397 millions	60 0/0
« 2 ^e Catégorie : 153 millions	23 0/0
« 3 ^e Catégorie : 113 millions	17 0/0
	100 0/0

« Ainsi les ports de la seconde et de la troisième catégorie ont reçu dans leur ensemble, beaucoup moins que les sept ports principaux. Néanmoins, on pourrait encore regretter les sommes qui leur furent attribuées si elles étaient hors de proportion avec les services qu'ils rendent. Est-ce le cas ?

« Voici le tonnage effectif des marchandises embarquées ou débarquées en 1908 dans chaque catégorie de nos ports :

« 1^{re} Catégorie : 25 millions de tonnes 66 0/0

« 2^e Catégorie : 5,6 millions de tonnes 15 0/0

« 3^e Catégorie : 7 millions de tonnes 19 0/0

« Les petits ports de la troisième catégorie qui font 19 0/0 du tonnage n'ont eu que les 17 0/0 des crédits. Moins que leur part. Remarquons d'ailleurs que les statistiques de marchandises que nous venons de citer ne tiennent pas compte de la pêche, industrie qui fait vivre tant de milliers d'inscrits maritimes, d'ouvriers d'usines et que l'Etat a le devoir d'encourager.

« Aujourd'hui moins que jamais, il est donc permis de prétendre que les ressources de l'Etat sont éparpillées, au gré des influences politiques, sur une multitude de petits ports inutiles, au détriment des grands ports de mer. »

Nous pourrions citer, dans le même ordre d'idées M. Colson. Parlant du reproche fait aux auteurs du programme Freycinet d'avoir dispersé sans profit, sur un grand nombre de points du littoral, des efforts qu'il eût mieux valu concentrer sur les grands centres du commerce maritime, l'éminent économiste reconnaît ses critiques peu fondées.

« L'amélioration des petits ports (1), dit-il, a été réalisée,

(1) C. Colson, *Transports et tarifs*, op. cit., p. 181.

le plus souvent, moyennant une dépense minime, en rapport avec l'utilité qu'elle présente pour la population de marins et de pêcheurs dont la conservation est un intérêt national de premier ordre, non seulement au point de vue commercial, mais au point de vue militaire, pour le recrutement de l'armée de mer. »

Nous ne voudrions pas abuser des citations, mais nous tenons à relever au passage l'erreur de ceux qui, disposés à chercher toujours à l'étranger des exemples, croient que dans les autres pays, contrairement à ce qui se fait en France, on concentre l'effort financier du pays sur un très petit nombre d'établissements maritimes.

M. Bourgougnon, ingénieur en chef des ponts et chaussées, chargé d'une mission spéciale ayant pour objet l'étude de la réforme du régime administratif des ports maritimes, a démontré l'inexactitude de cette assertion.

« Ils ne citent, en Allemagne, que Hambourg et Brême, quelquefois Kiel. Ils négligent Emdenbourg où l'on a creusé des bassins accessibles aux navires de 8 mètres de tirant d'eau, à toute heure de marée ; Harburg, où l'on a engagé une dépense de 10 millions de francs pour créer de toutes pièces un nouveau port sur l'Elbe, à moins de 10 kilomètres de distance de Hambourg ; Lubeck, qui s'impose de lourds sacrifices pour redevenir, comme au moyen âge, la rivale de Hambourg ; Stettin, dont le nouveau port coûte plus de 30 millions de francs ; Dantzig, qu'on a préservé des apports de la Vistule en déviant ce grand fleuve au prix d'une dépense de 27 millions de francs ; Kœnigsberg, qu'on a relié à la mer par un canal maritime de 6 m. 50 de profondeur ; et combien de ports d'importance secondaire, tels que Memel, dont les dépenses d'établissement atteignent 13 millions et les dépenses

d'entretien annuel 182.500 francs, Pillau, Neufahrwasser, Kolberg, Swinemünde, Rostock, Wismar, etc..., qui nécessitent tous, chaque année, des dragages d'entretien importants ; et les ports de pêche, tels que Geestemünde. Ils oublient, de même, qu'en Angleterre et en Ecosse on a employé dans ces dernières années, des sommes considérables à l'amélioration des ports de pêche ; Aberdeen, Fraserburgh, Wick, Lowestoft, Yarmouth, etc. ; Grimsby où il a été exécuté, au profit exclusif des pêcheurs, plus de 25 millions de travaux depuis 15 ans, etc., etc.,

« Il serait d'ailleurs surprenant que le fédéralisme allemand et le particularisme anglais n'eussent pas tous deux pour conséquence « l'éparpillement » des efforts. La vérité est que, chez nos rivaux, on a fait encore, pour l'amélioration des ports, ports principaux, ports secondaires, ports de pêche, des sacrifices qui paraissent dépasser de beaucoup ceux que nous avons consentis à nous imposer. »

Les considérations de solidarité imposent donc à l'Etat l'obligation d'intervenir par la voie du budget dans les dépenses de travaux publics sous peine de paralyser l'essor des régions qui ne seraient pas assez riches pour se procurer les ressources immédiatement nécessaires à leur exécution.

Si, à cette considération, on ajoute qu'il serait injuste de faire supporter par une partie du territoire, fût-elle prospère et riche, l'intégralité des dépenses d'un travail intéressant la nation entière, on voit que l'équité se joint, elle aussi, aux principes de solidarité pour justifier l'intervention de l'Etat dans les dépenses de travaux publics.

Cette même équité, d'ailleurs, s'oppose, dans la plupart des cas, à ce que l'Etat supporte la totalité de ces dépenses. les régions immédiatement desservies retirant des entre-

prises nouvelles des avantages spéciaux qui justifient d'elles une contribution spéciale.

Ce sont là des principes qui sont aujourd'hui en France d'application courante. Si le budget de l'Etat intervient dans l'exécution des travaux publics il, est maintenant de règle que les régions intéressées doivent concourir à leurs dépenses d'établissement ; nous reviendrons sur cette question dans notre cinquième chapitre où nous étudions les questions de politique financière.

C. — *Du devoir pour l'Etat de conserver sur l'établissement et sur la gestion de l'outillage public un pouvoir supérieur de direction et de contrôle.*

Si les nécessités de l'unité nationale font à l'Etat le devoir de participer aux dépenses d'amélioration de l'outillage public, elles lui prescrivent aussi de conserver sur son établissement et sur sa gestion un pouvoir supérieur de direction et de contrôle. De nos jours, les tendances de décentralisation administrative ont gagné bien des esprits ; cette centralisation que nous tenons du premier empire et qui, ne l'oublions pas, était nécessaire pour reconstituer l'unité du pays, devient pour eux synonyme de bureaucratie et de paperasserie à outrance ; on veut décentraliser, c'est-à-dire remettre à des organismes locaux indépendants du pouvoir central les charges de gestion et de direction qui jusqu'ici appartenaient au gouvernement ou à des agents locaux nommés par lui. Nous ne saurions ouvrir ici le débat sur les avantages et les inconvénients de la centralisation ; il est, toutefois, un point que nous tenons à préciser.

Autant il peut sembler conforme à la prompt expédition des affaires d'abandonner à des organismes locaux le

pouvoir de décision, soit en matière de travaux d'entretien, soit encore, en matière de travaux neufs, lorsque ces derniers, en raison de leur minime ou moyenne importance, ne sauraient intéresser l'économie nationale ; autant, l'Etat, sous peine de manquer à sa mission, ne saurait confier à d'autres la direction effective de l'outillage public du pays. Qu'il s'agisse de voies ferrées, de canaux ou de ports maritimes, les moyens de transport forment un ensemble inséparable dont tous les éléments sont en étroite dépendance les uns des autres. L'Etat qui, seul, dispose par ses services des moyens d'investigation et de contrôle nécessaires pour évaluer les ressources du pays, apprécier ses besoins, connaître les grands courants d'échanges, étudier les efforts faits par les peuples rivaux pour s'assurer la suprématie économique, examiner la répercussion que tel ouvrage nouveau peut avoir sur l'économie d'ouvrages existants ; l'Etat, seul, a qualité pour concevoir l'établissement d'un programme de travaux publics. L'examen des conditions d'exécution et d'exploitation des ports maritimes et des canaux va nous permettre de préciser ces conclusions.

a) *Des questions soulevées par l'exécution et l'exploitation des ports maritimes.*

Nous avons rappelé plus haut combien était injustifié le reproche fait à l'Etat d'éparpiller ses ressources sur un trop grand nombre de points du littoral, mais si l'Etat a le devoir de ne pas oublier ce que l'on appelle « les petits ports » il a l'obligation de ne reculer devant aucun sacrifice en vue du développement méthodique d'un certain nombre de ports appelés, par leur situation naturelle et commerciale, à être, suivant l'expression de M. Chaumet,

« les portes d'entrée et de sortie de la France sur le monde ». A cet égard, diverses questions se posent.

Il faut tout d'abord rechercher quels sont les points du littoral sur lesquels doit spécialement se concentrer l'effort. Cette question ne saurait, nécessairement, être résolue que par l'Etat, car, seul, il peut servir d'arbitre entre les ambitions régionales, seul, aussi, il a qualité pour résoudre, au point de vue de l'intérêt public, les problèmes complexes qu'agite le choix d'un port : étude attentive des zones correspondantes d'influence dans leur rapport avec la prospérité générale du pays ; puissance de trafic des lignes ferrées, des voies d'eau ou des voies de terre desservant la région ; recherche d'un fret lourd de sortie susceptible de réduire notablement le prix des transports maritimes ; importance des marchés existants, « car on ne déplace pas à volonté les courants commerciaux même pour leur faire suivre une route plus logique » ; sources de trafic visibles et cachées ; situation géographique du port étudiée au point de vue des courants d'échange internationaux et des courants principaux du trafic intérieur.

Mais, une fois fait le choix des ports de première catégorie, le rôle de l'Etat n'est pas achevé. Il faut, en effet (1), mettre « ces ports en état de jouer le rôle qu'on prétend leur assigner, non seulement dans le présent, mais dans l'avenir. On a souvent dit que gouverner c'est prévoir : c'est surtout en matière de travaux publics que le mot est juste. Il faut donc s'efforcer de prévoir « les besoins futurs et d'y adapter notre outillage ». Or, là encore, le rôle de l'Etat doit être prépondérant. Voyons en effet les questions à résoudre.

(1) Maurice Schwob, *Avant la Bataille*, op. cit., p. 172.

Des dimensions à admettre pour les ports de première catégorie. — En matière de construction ou d'amélioration de ports maritimes, il importe, avant tout, de se préoccuper des dimensions maxima (longueur, largeur et tirant d'eau) à adopter pour les navires fréquentant les grands ports, ces établissements maritimes devant se plier aux exigences de la navigation et non la navigation à celles des ports ou canaux. Or, sans aller jusqu'à prétendre que l'uniformité des dimensions du bateau limite, servant de base à l'étude des grands ports, présente la même importance que celles de la section minimum des canaux ou de la largeur des voies ferrées, il ne faut pas se dissimuler qu'il serait éminemment désirable d'adopter une même règle de conduite pour les ports de première catégorie. Il est vrai que les navires de fort tonnage, en raison même de leur affectation toute spéciale, ne touchent qu'à un ou deux ports déterminés ; mais des circonstances commerciales, comme des avaries de mer, peuvent faire que ces navires soient appelés à se rendre à tel autre grand port, soit pour y faire des opérations, soit pour s'y faire radoubber. Il est, dès lors, raisonnable que les ports considérés comme ouverts à la grande navigation (car il n'est bien entendu question que de ceux-là) soient étudiés ou contruits en vue de pouvoir recevoir tous les navires dont les dimensions ne dépassent pas celles d'un même bateau-limite.

Si l'on veut préciser cette conclusion par quelques hypothèses concrètes, qu'on prenne l'exemple des grands paquebots assurant aujourd'hui le service entre le Havre et New York. Prétendrait-on que le port du Havre est le seul port français dont il faille envisager l'utilisation par ces unités puissantes pour la raison que le Havre en est le seul port d'attache et que ces steamers ne font escale à

aucun port français ? Nous pourrions, tout d'abord, rappeler que la construction et les grosses réparations des paquebots de la Compagnie Transatlantique se font le plus généralement à Saint-Nazaire, que Saint-Nazaire par suite doit, tant au point de vue des engins de radoub que des conditions d'accès, se développer parallèlement au Havre (1) ; mais faisons abstraction de ces circonstances particulières. Rien, d'abord ne permet d'affirmer que les grands ports français de l'Atlantique servant aujourd'hui, soit d'attache, soit d'escale aux lignes françaises ou étrangères des Antilles, du Centre ou du Sud-Amérique, ne se verront pas astreints aux mêmes obligations que le port du Havre ; rien ne dit que les besoins de confort, de vitesse et aussi les nécessités de stabilité (2) qui ont provoqué l'accroissement considérable du tonnage des paquebots du

(1) Cela est rigoureusement exact, en ce qui concerne la largeur et la longueur à admettre pour les ouvrages. On pourrait, il est vrai, objecter que la profondeur des chenaux et des mouillages pourrait être moindre à Saint-Nazaire, les paquebots transatlantiques n'y venant pas en pleine charge, mais cette objection ne porte pas, les chantiers de construction de Saint-Nazaire construisant pour la flotte de guerre bon nombre d'unités navales dont le tirant d'eau est du même ordre de grandeur que celui des plus puissants paquebots de la flotte de commerce.

(2) On peut à cet égard citer l'opinion de M. Nixon qui fut ingénieur en chef de la marine britannique il y a quelques années. Il estime que la sécurité croît avec la dimension des bateaux et il ajoute : « Les gros paquebots actuels sont construits de telle sorte qu'ils peuvent lutter avec succès contre le cyclone le plus violent et gagner leur port sans perdre un seul de leurs passagers ». Dans son rapport en date du 23 mai 1912, la commission du Sénat des Etats-Unis, chargée d'enquêter sur l'accident du *Titanic*, dit que le choc, d'une violence égale à celle des bordées simultanées de vingt grands cuirassés, fut à peine senti sur le bateau tellement ses dimensions étaient gigantesques et sa stabilité énorme.

Nord Amérique ne se fassent pas à bref délai sentir sur les autres lignes transatlantiques, à une époque surtout où, par suite de son prodigieux essor agricole, industriel et commercial, l'Amérique du Sud s'efforce, de plus en plus, de prendre contact avec l'ancien monde.

Voudrait-on alors que le port du Havre soit étudié d'après un bateau-limite déterminé, que les ports de l'Atlantique soient construits en vue d'autres exigences ?

Ce serait interdire à une même compagnie assurant à la fois les services du Nord-Amérique et ceux du Sud-Amérique de faire passer ses paquebots d'une ligne sur l'autre, dans les cas où par suite, soit de l'immobilisation de l'une de ses unités, soit encore d'un accroissement de trafic momentané nécessitant des départs supplémentaires, elle pourrait être amenée à pareille éventualité.

Que des avaries de mer nécessitent le passage immédiat en forme de l'un de ses paquebots, ce serait alors l'obligation pour cette même compagnie de s'adresser aux installations de carénage étrangères, si par suite de circonstances quelconques (radoubage d'autres navires ou toute autre cause) les formes de radoub ou docks flottants du port normal d'attache se trouvaient immobilisés.

La logique comme l'intérêt général semblent donc vouloir que les programmes de travaux de nos grands ports soient étudiés en partant des mêmes données fondamentales.

Il est vrai qu'aucune étude n'est plus difficile et plus délicate que celle-là. En veut-on une preuve récente ? Il suffit de se reporter au compte rendu du 12^e Congrès international de navigation tenu en 1912 à Philadelphie. Parmi les questions soumises au Congrès figurait précisément l'étude des dimensions probables des bâtiments de mer dans l'avenir ; les rapports présentés et les discussions

en séances montrent toute la complexité du problème. Nous ne pouvons avoir la prétention, dans un cadre aussi restreint, de résumer toutes les observations échangées entre les représentants des diverses nations, nous voudrions seulement, pour montrer comment, en pareille matière, les esprits les plus avisés voient leurs pronostics singulièrement dépassés par la réalité des faits, rappeler l'opinion d'un homme qui dans le monde entier fait autorité en la matière : M. E. L. Corthell, président de la section des travaux maritimes du Congrès qui, depuis 1888, étudie d'une manière approfondie l'évolution des dimensions des grands navires de mer. Écoutons comment M. L. Corthell, avec une loyauté à laquelle tous doivent rendre hommage, jugeait dans son rapport de 1912 ses prévisions de 1898. « Les données réelles pour 1910-1911 relatives aux vingt plus grands navires, comparées à celles prédites par l'auteur en 1898 pour 1910-1911, montrent ce qui suit.

« Longueur moyenne entre verticales :	Observations.
« Prédite pour 1910 199 m.	Il ne s'agit ici que des dimensions moyennes ; les dimensions maxima des bateaux à flot ou en construction sont les suivantes :
— 1923 233 m.	
« Réelle en 1910 221 m.	
« Longueur moyenne :	
« Prédite pour 1910 21 m. 4	Longueur 270 mètres.
— 1923 24 m. 4	
« Réelle en 1910 24 m. 4	Largeur 29 m. 15.
« Tirant d'eau moyen à charge :	Tirant d'eau 11 m. 60.
« Prédit pour 1910 9 m. 10	La largeur de 29 m. 90 est déjà atteinte pour les cuirassés.
— 1923 9 m. 40	
— 1948 10 m. 00	
« Réelle en 1910 10 m. 70	
« Tonnage moyen :	
« Prédit pour 1910 17.358 tonnes.	
— 1923 24 000 »	
« Réel en 1910 28.018 »	

« Il résulte de ces chiffres que les pronostics de l'auteur formulés en 1898 pour 1910-1911 et considérés comme extravagants par certaines personnes, sont dépassés même par les dimensions existant en 1910-1911, celles-ci dépassant même, sauf dans un seul cas, les dimensions prédites pour 1923. En ce qui concerne le tirant d'eau à charge, la moyenne réelle de 1910-1911 dépasse même de deux pieds (0,61) ses pronostics pour 1948. Ces chiffres se passent de commentaires. L'auteur est resté lamentablement au-dessous de la vérité en ce qui concerne le tirant d'eau à charge. Il n'a pas apprécié suffisamment les situations existantes, ou ses propres arguments ou les règles énoncées par les spécialistes, qu'il avait lui-même signalées dans ses rapports ; ou mieux encore, tout en étant convaincu par les raisons économiques sérieuses militant en faveur de l'accroissement de tirant d'eau, il a travaillé sous l'influence des idées erronées ayant généralement cours chez les ingénieurs des ports et canaux, notamment que les intérêts de la navigation doivent se conformer aux principes économiques résultant des profondeurs existantes des voies navigables. Il se rallia aux idées d'un ingénieur de ports de grande expérience qui émit l'opinion suivante se rapportant aux dimensions à donner au canal de Panama.

« S'il est nécessaire de tenir compte des exigences de la « navigation pour déterminer les dimensions du canal de « Panama, il ne faut pas cependant perdre de vue que la « navigation doit approprier ses outils, les bateaux à va- « peur, aux dimensions des ports et des canaux. »

« Ce dicton, théoriquement correct, est cependant sans valeur au point de vue pratique, ainsi qu'en témoigne toute l'histoire de la navigation, les dimensions des navires

marchands étant déterminées par les lois inexorables du commerce. »

Et plus loin M. L. Corthell estime que les dimensions des vingt plus grands transatlantiques prévus par lui en 1898 pour 1948 doivent être portées de 304 m. 8×30 m. 5×10 m. 1 à 333 m. 2×33 m. 50×12 m. 20. Ce sont là d'ailleurs les chiffres que nous indiquions nous-même il y a trois ans comme base d'une étude rationnelle (1).

(1) Il est vrai que, devant une telle progression, que d'aucuns jugent déconcertante, certains ingénieurs, et non des moindres, ont proposé de régler par voie d'accord international, les dimensions maxima à admettre pour les bâtiments de mer construits ou exploités avec l'appui financier des gouvernements. Se ralliant à cette conclusion, l'honorable C.-E. Grunsky, rapporteur général au Congrès international de Philadelphie, fixait ces dimensions limites aux chiffres suivants : longueur totale 275 mètres, largeur 32 mètres, tirant d'eau 9 m. 50.

Mais le Congrès n'a pas voulu s'engager dans cette voie. L'honorable M. de Thierry, délégué allemand, rappela à cet égard, que les navires les plus grands, déjà mis en service ou encore sur chantier (*Imperator*, de la Hambourg-Amerika-Linie, *Olympie* et *Titanic* de la Cunard Linie) n'avaient fait l'objet d'aucune subvention de leurs gouvernements respectifs, ce qui, outre l'inefficacité de la mesure proposée, démontre que l'accroissement des tonnages est dû, jusqu'à un certain point, tout au moins, à des raisons d'ordre économique.

Et M. l'ingénieur en chef des ponts et chaussées de Joly, délégué français, fit remarquer avec beaucoup de raison que « la limitation des dimensions des navires n'avait pas plus de chance d'aboutir par voie d'accord international, que celle des armements, poursuivie par de nobles esprits, mais jusqu'ici présent chimérique ».

Et il ajoutait : « La progression des dimensions des navires doit-elle être considérée comme indéfinie ? Cela n'est pas certain si les matériaux et le mode de construction des divers navires restent les mêmes. De même que la progression des vitesses paraît s'arrêter depuis l'entrée en ligne des paquebots *Lusitania* et *Mauritania*, de même un jour viendra où les difficultés techniques financières ou commerciales arrêteront l'accroissement des dimensions, mais ce jour n'est pas encore venu et les dimensions envisagées au dernier

Si l'on examine, d'ailleurs, les grands travaux maritimes en cours, on constate dans tous les projets la même préoccupation des grands tonnages. On en jugera par les quelques chiffres suivants résumant les données admises pour plusieurs de ces travaux :

Ecluses du Kaiser-Wilhelm	{	Longueur : 330 mètres.
Kanal à Kiel		Largeur : 45 mètres.
		Profondeur : 13 m. 77.
Ecluses du Tilbury Docks	{	Longueur : 302 mètres susceptible
à Londres.		d'être portée à 331 mètres.
		Largeur : 39 m. 60.
		Hauteur d'eau : 16 m. 80 sous les
		buscs.
Ecluses du canal de Pa-	{	Longueur : 305 mètres.
nama.		Largeur : 33 m. 53.
		Profondeur : 12 m. 20 sous niveau
		moyen des eaux.
Ecluses projetées à Amster-	{	Longueur : 360 mètres.
dam		Largeur : 45 mètres.
		Profondeur : 13 m. 20 sous basses eaux
		moyennes.
Ambrose-Channel (Chenal	{	Profondeur : actuellement réalisée
d'accès à New-Yorck). .		12 m. 20 sous basse mer,
Canal du Suez	{	Profondeur à réaliser à bref délai :
		12 mètres.

Les projets actuels de nos grands ports français, eux aussi, s'inspirent des mêmes considérations ; c'est ainsi que les travaux actuellement en cours au port du Havre comporteront des mouillages atteignant 14 mètres sous le

rapport de M. Corthell et consacrées par l'adhésion implicite des principales autorités de port seront certainement atteintes ; au delà commence l'inconnu. »

Les déclarations de M. de Joly recueillirent l'adhésion générale des membres du Congrès.

niveau des plus basses mers, soit 20 mètres au-dessous du niveau des plus faibles pleines mers (1).

Ces considérations comme ces faits nous amènent à conclure que les grandes nations maritimes ont, dès aujourd'hui, le devoir de prévoir l'aménagement d'un certain nombre de ports de manière à ce qu'ils soient accessibles autant que possible à toute heure à des navires mesurant (suivant les prévisions de M. Corthell) 335 mè-

(1) Les dimensions admises pour ces ouvrages réagiront-elles à leur tour sur celles des plus grands navires ? Les écluses du canal de Panama, en particulier, exerceront-elles sur les accroissements des tonnages l'effet modérateur que certains en attendent ? Cela est fort possible, mais il ne faudrait pas exagérer l'importance d'un tel facteur, l'exemple du canal de Suez est là pour l'établir. Ce canal avait été construit avec une profondeur de 7 m. 80, mais la Compagnie universelle qui l'exploite a compris que celle-ci ne devait reculer devant aucun sacrifice pour assurer le passage des navires du tonnage maximum que les considérations économiques et commerciales pouvaient conduire à mettre en service sur les lignes de navigations ; c'est ainsi que le tirant d'eau a été porté successivement à 8 mètres en 1902, à 8 m. 23 en 1906, à 8 m. 53 en 1908 ; depuis 1908, les dragages dans le canal se poursuivent à une profondeur de 11 mètres qui sera incessamment portée à 12 mètres.

Il est vrai, ce n'est pas là un minime inconvénient, que le canal de Panama, canal à écluses et non canal à niveau, se prêtera moins facilement que le canal de Suez aux transformations que pourra éventuellement exiger la navigation maritime ; mais, dans tous les cas, l'influence modératrice de ses écluses ne pourra s'exercer qu'à l'égard de la navigation transisthmique, elle sera de nul effet à l'égard de la grande navigation transatlantique ; or, les paquebots de plus grandes dimensions sont précisément ceux qui fréquentent les services de New-York.

Nous rappellerons à cet égard, que la majorité des membres de la commission internationale des ingénieurs-conseils du canal de Panama préconisa un canal à niveau, la minorité recommandant un canal à écluses. L'« Isthmian Canal Commission », à qui l'on soumit les rapports, se prononça en faveur d'un canal à écluse.

tres de longueur, 33 m. 50 de largeur et 12 m. de tirant d'eau (1).

Nous avons tenu à donner les détails qui précèdent afin de montrer par des faits précis l'importance et la complexité des questions que soulève l'amélioration des grands ports maritimes ; nous pouvons ainsi, en étayant notre rai-

(1) Nous nous empressons d'ajouter que pour certains de ces ports, tout au moins, il ne s'agit que de l'établissement d'un programme et non de l'exécution immédiate des travaux. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le port de Marseille, tête de ligne des paquebots d'Extrême Orient, on pourrait ne pas envisager dès aujourd'hui la fréquentation de paquebots de 12 mètres de tirant d'eau, le canal de Suez n'étant accessible qu'aux bateaux de 9 m. 50. Mais ce qu'il importe dans tous ces ports, c'est d'adopter un programme d'avenir, d'exécuter dès aujourd'hui les nouveaux ouvrages de telle sorte que, sans avoir à les démolir, on puisse, le jour où il sera utile, réaliser les profondeurs nécessaires et satisfaire aux exigences de la navigation. C'est là le moyen, et le seul, de satisfaire à la fois à ces deux prescriptions qu'impose une bonne économie financière ; éviter d'immobiliser par avance de lourds capitaux dans des ouvrages appelés à ne rendre des services effectifs que dans un avenir assez lointain, mais éviter aussi les fausses manœuvres coûteuses qu'entraîne l'exécution de projets à trop courte vue, car des frais souvent considérables de démolition viennent alors s'ajouter aux dépenses d'établissement d'ouvrages qu'il faut détruire au lendemain de leur achèvement.

Dans le même ordre d'idées, nous ne saurions trop recommander de différencier nettement dans les ports à marée les ouvrages affectés au service des marchandises et ceux affectés au service des paquebots rapides. Si les premiers doivent continuer à s'exercer dans les bassins à flot, il paraît de plus en plus opportun de créer à l'extérieur de ces bassins des avant-ports en eau profonde où les steamers à grandes vitesses pourront effectuer leurs opérations sans avoir à effectuer le passage d'écluses. Outre que la manœuvre des paquebots y gagnera en rapidité, il ne sera plus nécessaire d'adopter pour la construction des écluses des dimensions par trop élevées nécessitant l'engagement d'un capital d'établissement et de dépenses d'exploitations considérables, peu en rapport avec le service normal d'ouvrages utilisés surtout par la moyenne navigation.

sonnement de considérations toutes positives, affirmer la nécessité pour l'Etat de conserver sur leur gestion ses pouvoirs de direction et de contrôle.

De la nécessité de l'intervention de l'Etat. — Seul, l'Etat peut avoir à l'égard des organismes locaux la force nécessaire pour imposer à tous les établissements maritimes de première catégorie l'unité de vue qui doit présider à l'élaboration et à l'exécution du programme de leurs extensions. Il ne faut pas se dissimuler, en effet, que les ouvrages à grands mouillages entraînent des dépenses élevées pour un profit qui peut n'être pas immédiat (1) : il pourrait, dès lors, être très tentant pour une assemblée locale, dont le budget ne présente ni la variété ni la souplesse de ressources de celui de l'Etat, de consacrer ses disponibilités à l'exécution d'ouvrages plus modestes que ceux auxquels les grandes profondeurs de ses accès naturels semblaient prédestiner son port. Dépenses moins élevées, bénéfices moins lointains, ce sont là des facteurs, dont nul ne pourrait raisonnablement reprocher à une telle assemblée de tenir compte ; car, si l'Etat, représentant des intérêts généraux, l'Etat, dont c'est la mission de développer les forces productives du pays, a le devoir d'imposer, à tous, les sacrifices nécessaires pour assurer la prospérité du lendemain, qui pourrait critiquer un conseil local de ne pas apprécier à toute leur valeur les avan-

(1) Cela est exact, même dans le cas de réalisation progressive des travaux, comme nous le préconisons. S'agit-il par exemple de la construction d'un avant-port dont on prévoit l'utilisation éventuelle par des bateaux de 12 mètres de tirant d'eau, il faudra immédiatement fonder les jetées au moins à 12 m. 50 au-dessous du zéro, alors même qu'on procéderait par étape à la réalisation des profondeurs.

tages éventuels d'un ouvrage dont l'exécution peut intéresser l'ensemble du pays plus que la région elle-même ?

L'intervention de l'Etat est d'autant plus indispensable, que des conflits d'intérêts entre deux ports voisins pourraient conduire leurs organismes locaux à engager, dans un but de concurrence, sans que la nation en tire le moindre profit, des dépenses souvent fort élevées.

Qu'on imagine deux ports situés à l'embouchure d'un même fleuve, l'un, depuis les âges les plus reculés, capitale incontestée de toute une province, dont une suite ininterrompue de glorieux souvenirs affirme la suprématie commerciale et politique dans le passé ; l'autre, de création récente, hier, encore, havre de pêche, accessible aujourd'hui aux plus grandes unités navales. N'est-il pas à craindre qu'ému du rapide développement du nouvel établissement maritime, le port amont ne veuille, coûte que coûte, lui qui dispose de capitaux accumulés par des siècles de prospérité, attirer vers ses quais les navires de gros tonnage que l'insuffisance des profondeurs du fleuve détourne naturellement vers le port d'aval ?

N'est-il pas à craindre, par contre, que ce dernier port, cédant à une tentation bien humaine, au risque de ralentir l'extension de ses quais à grand mouillage, ne s'efforce de retenir à lui les vapeurs qu'il voit, chaque jour, sillonner sa rade à destination du port amont ?

N'est-il pas à craindre que ces rivalités ne se traduisent, là par des travaux excessifs de rectification ou d'approfondissement du fleuve, ici par une extension anormale des quais de moyen tirant d'eau ?

Ce sera précisément le rôle de l'Etat d'intervenir en rappelant aux deux ports les rôles respectifs auxquels les a prédestinés la nature ; en leur montrant, d'ailleurs, que

loin d'être des rivaux, ils sont faits pour se compléter, tant il est vrai que leurs développements (les statistiques l'ont établi bien des fois), loin d'être incompatibles, sont solidaires l'un de l'autre.

Nous rappellerons à cet égard l'histoire de Manchester et de Liverpool (1).

Liverpool abusait. La corporation de La Mersey et la municipalité frappaient navires et marchandises de taxes fort lourdes et, à ce seul point de vue, Liverpool était le port plus cher de l'univers. Les camionneurs, syndiqués en plusieurs groupements puissants, n'opéraient les transports entre les quais des docks et ceux des gares de chemins de fer qu'à des prix fort élevés, et les quatre Compagnies de chemin de fer qui relient Liverpool à Manchester s'étaient entendues pour maintenir entre les deux villes des tarifs exorbitants. Telles furent les raisons qui décidèrent ceux de Manchester à faire le Ship-Canal.

Or, à peine ce grand ouvrage, dont la dépense dépassa trois cent millions, fut-il exécuté, que les effets de la concurrence menaçant Liverpool se manifestèrent aussitôt ; les taxes furent abaissées, les camionneurs diminuèrent leurs prix et les chemins de fer réduisirent leurs tarifs sur certaines marchandises, notamment sur le coton et les cotonnades, de près de 50 o/o.

Il est certain que si l'Etat anglais avait eu sur le port de Liverpool et sur les chemins de fer qui le desservent

(1) Nous extrayons ces renseignements du très intéressant rapport général de M. Aimond député, sur le projet de loi tendant à compléter l'outillage national, annexé au procès-verbal de la première séance de la Chambre du 5 juillet 1901 et du rapport déjà cité de M. Bourgougnon.

les pouvoirs que nous affirmons nécessaires, il eût été facile d'obtenir une réduction des tarifs qui eût évité l'énorme dépense du canal.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces considérations. Est-il besoin d'ajouter que, si les nécessités de solidarité et de maintien de l'unité nationale font à l'Etat le devoir, non seulement, de participer aux dépenses d'amélioration des ports maritimes, mais aussi de conserver la direction et le contrôle de leur gestion, nous avons trop le souvenir d'années passées en collaboration avec la Chambre de commerce de l'un de nos grands ports pour vouloir, un seul instant, critiquer des réformes décentralisatrices tendant à accroître le pouvoir de décision des assemblées locales, dans la plus large mesure compatible avec les intérêts généraux du pays.

Ce sont, d'ailleurs, ces principes dont le Parlement a fait une récente application dans la loi du 5 janvier 1912, sur le régime administratif des ports de commerce, loi dont on peut résumer comme il suit les dispositions essentielles.

Loi du 5 janvier 1912 sur le régime administratif des ports.

— L'administration d'un port maritime de commerce peut être confiée, par décret rendu en Conseil d'Etat après enquête, sur la proposition des ministres intéressés (travaux publics, commerce et finances), à un conseil d'administration.

Ce conseil statue définitivement sur les questions ci-après :

1° Entretien du port et de ses accès ;

2° Travaux d'amélioration du port et de ses accès, n'entraînant aucune modification essentielle des travaux existants et effectués sans le concours financier de l'Etat ;

3° Installation et administration de l'outillage public : grues, hangars, magasins, engins de radoub, etc... ;

4° Surveillance de l'établissement et de l'exploitation des voies ferrées des quais ;

5° Eclairage et distribution d'eau, de lumière et de force ;

6° Police et surveillance des quais et dépendances du port ;

7° Modification et affectation des péages locaux temporaires prévus par l'article 16 de la loi du 7 avril 1902 ;

8° Passation de baux de moins de 18 ans, réalisation d'emprunts régulièrement autorisés.

Pour les travaux entraînant des transformations ou des modifications essentielles dans les ouvrages du port ou pour les extensions et améliorations effectuées avec le concours financier de l'Etat, pour la passation de baux de plus de 18 ans, pour les acquisitions, aliénations ou échanges d'immeubles, pour les emprunts ainsi que pour l'organisation et le fonctionnement du service de pilotage du port, les délibérations du conseil d'administration doivent être sanctionnées par l'autorité supérieure dans les formes prévues par la législation en vigueur.

Pour un certain nombre d'autres questions, telles que l'organisation du service des phares et balises, les règlements de police du port, l'établissement et l'entretien des voies de communication comprises dans la limite de la circonscription, etc... ; le conseil d'administration est appelé à donner obligatoirement son avis.

Le conseil, présidé par le président de la chambre de commerce, est composé de 15 membres, dont 5, outre le président, désignés par la Chambre de commerce et 5 nommés par décret. Il comprend, en outre, un conseiller général, un conseiller municipal, un membre appartenant

à l'une des entreprises de transports terrestres ou fluviaux desservant le port, un ouvrier du port.

Le port ainsi organisé a le caractère d'un établissement public investi de la personnalité civile ; il est en même temps soumis aux règles générales applicables à la gestion des deniers publics.

Le conseil d'administration dispose :

1° Des ressources ordinaires ; droits de quai, produits de l'exploitation de l'outillage public, produits des péages locaux destinés à payer les dépenses relatives aux services organisés ou subventionnés par le conseil, produits des taxes dont la perception est régulièrement autorisée, produits du domaine public ;

2° Des ressources extraordinaires ; subsides de l'Etat, du département, des communes, des établissements publics et particuliers ; produits des péages locaux établis par application de la loi sur la marine marchande, produits des emprunts autorisés, dons et legs.

Il doit établir chaque année un budget ordinaire et un budget extraordinaire, ainsi qu'un compte général des recettes et des dépenses et le soumettre dans un délai déterminé, à l'approbation des ministres des travaux publics et du commerce.

Toutes les opérations du conseil sont placées sous le contrôle direct du ministre des travaux publics qui fait inspecter et vérifier le fonctionnement de tous les services.

Les conditions d'application et ces dispositions seront déterminés par des règlements d'administration publique, rendus sur la proposition des ministres intéressés.

La loi nouvelle permettra donc, non de réaliser une autonomie absolue qui n'existe effectivement nulle part, mais, tout en sauvegardant les droits généraux de l'Etat, de hâter

la solution de certaines affaires par la décentralisation des décisions, la simplification de procédure et la plus complète unification des différents services du port.

b) *Des questions soulevées par l'exécution et l'exploitation des canaux.*

Qu'il s'agisse de l'exécution ou de l'exploitation des canaux, tout au moins de ceux qui, par l'importance des besoins desservis ou les conditions de leur tracé, intéressent l'économie nationale, l'Etat ne saurait, à leur égard, abandonner ses pouvoirs de direction et de contrôle.

De la section à admettre pour les voies navigables. — Aux considérations d'ordre général que nous avons déjà fait valoir s'ajoute, pour les grandes voies de navigation intérieure, la nécessité de réaliser l'unité de section minimum indispensable pour assurer d'une voie à l'autre la continuité du trafic, sans les sujétions toujours lourdes d'un transbordement. L'un des devoirs de l'Etat sera précisément de déterminer les dimensions minima à admettre, en s'inspirant, à la fois, des avantages de l'uniformité et, aussi, des conditions géographiques, orographiques et économiques des régions à desservir.

Ce serait, en effet, une erreur de croire qu'il faille adopter indistinctement pour toutes les voies d'eau du territoire un même gabarit minimum. Si les conditions économiques font, en effet, que les transports par voies ferrées s'accommodent d'un réseau à voie de largeur normale (1) et de réseaux à largeur plus modeste, pourquoi ne pas admettre qu'il doit exister des canaux à large section et des

(1) Nous disons à voie de largeur normale et non « d'intérêt général », car il existe des voies ferrées d'intérêt local à largeur normale de 1 m. 25, de même que certains réseaux d'intérêt général (les chemins de fer du Sud par exemple) sont à voie étroite.

canaux à section moindre ? Aux régions peu accidentées et suffisamment pourvues d'eau, c'est à dire à celles qui sont aussi les plus riches, doivent correspondre des outils de transport différents de ceux qui s'adoptent aux contrées montagneuses et moins prospères, où le relief du sol comme la moindre intensité du trafic commandent de réduire l'importance de l'instrument d'échange. De même que le chemin de fer à voie étroite a permis, en raison de sa souplesse, d'atteindre par le rail des régions qui, sans lui, en seraient encore à la seule circulation routière, de même, le canal à faible section peut économiquement pénétrer dans des parties du territoire que leur configuration orographique semblait devoir tenir à l'écart de ce mode de transport.

Un réseau de navigation intérieure desservant un pays varié comme la France, ne doit donc pas comporter un même gabarit pour toutes ses voies d'eau intérieures. Dans un rapport récent M. E. Sanjust di Teulada, inspecteur supérieur du génie civil, député au Parlement italien, définissait ainsi la règle à suivre.

« Il faut limiter les grandes voies aux vallées basses et moyennes, aménager des ports de transbordement convenablement outillés là où les canaux de montagne s'embrancheront sur les grandes voies navigables ; donner à ces dernières les tonnages les plus élevés et réserver aux petites lignes d'embranchement les tonnages limités. »

Tel est en effet le programme qui s'impose.

Mais cette distinction étant faite entre les voies d'eau à section large et celles à section réduite (1), celles-ci pou-

(1) De même que les chemins de fer à voie étroite comportent des largeurs de voies différentes, on peut conveyed aisément divers types

vant d'ailleurs se subdiviser en plusieurs classes, il importe d'adopter un même gabarit de section *minimum* pour les voies d'une même catégorie, de manière à supprimer les pertes de temps, les risques et les frais qu'entraînent les transbordements.

C'est ce qu'a fait en France l'article 2 de la loi du 5 août 1879 ainsi conçu.

« Les lignes principales doivent avoir au minimum les dimensions suivantes :

« Profondeur d'eau : 2 mètres.

« Largeur des écluses : 5 m. 20.

« Longueur des écluses entre la corde du mur de chute et l'enclave des portes d'aval : 38 m. 50.

« Hauteur libre sous les ponts des canaux : 3 m. 70.

« Il ne peut être dérogé à cette règle que par mesure législative. »

Les dimensions fixées par la loi du 5 août 1879, dimensions correspondant au bateau de 300 tonnes, répondent-elles encore aux exigences de la grande navigation intérieure ? En est-il de nos canaux comme de nos voies ferrées qui, conçues il y a plus de 70 ans, répondent aujourd'hui, tant comme section que comme profil et comme tracé, aux besoins d'une circulation sans cesse plus active ?

Il n'est pas sans intérêt de rappeler à cet égard les efforts qu'accomplissent actuellement toutes les nations en vue d'augmenter la capacité de trafic de leurs voies d'eau intérieures.

En Italie une commission ministérielle récente a fixé comme tonnage des bateaux de grandes navigations inté-

de canaux à section réduite, mais ce qu'il importe c'est de réduire au minimum la diversité des types d'une même région, ces canaux pouvant un jour être reliés l'un à l'autre.

rieures le chiffre de 600 tonnes. Aux Etats-Unis le Barge-Canal reliant les grands lacs et le lac Champlain à l'Atlantique avait été étudié en 1903 en prévision de la circulation de bateaux de 1000 tonnes, mais, en 1903, le programme fut complètement modifié ; le profil transversal de la cunette et les dimensions données aux nouvelles écluses (1) permettront le passage de bateaux chargés de 2000 tonnes.

En Belgique, les travaux d'agrandissement du canal de Charleroi à Bruxelles assureront soit aux bateaux rhénans de 1.000 tonnes arrivant au port de Bruxelles par le canal de Willebrœck transformé, soit à des trains de trois péniches de 300 tonnes remorqués, la possibilité de remonter le canal de Charleroi jusqu'à l'extrême limite amont du vaste bassin industriel que constitue la région Sud de la capitale belge.

Le gouvernement belge, d'autre part, élabore un programme d'amélioration des canaux reliant Anvers à Liège, programme établi en vue d'assurer soit la circulation continue dans les deux sens de bateaux de 1.000 tonnes, soit l'éclusage simultané de tout un train composé de quatre bateaux de 300 tonnes et de leur remorqueur.

L'Allemagne ne cesse d'augmenter la section de ses voies navigables. Les voies situées à l'Est de Berlin sont établies en vue de la circulation de chalands de 400 tonnes, abstraction faite toutefois du canal de Berlin à Stettin aménagé pour bateaux de 600 tonnes. Quant aux voies situées à l'Ouest de la capitale, elles répondent à des conditions de port en lourd sans cesse croissant. C'est ainsi que le canal

(1) Ces écluses auront les dimensions suivantes :

Longueur 98 m. 40.

Largeur 13 m. 50.

Mouillage 3 m. 60.

de Dortmund à l'Ems avait été établi, il y a une douzaine d'années, en vue de la circulation des bateaux de 600 tonnes ; mais, dès 1910, on a prévu l'établissement dans la section comprise entre Bevergen et l'Ems d'écluses accolées, construites latéralement aux anciennes et destinées à assurer le passage simultané de deux bateaux de 1.000 tonnes. Le nouveau canal de Rhin à Herne [premier tronçon du Mittelland-Kanal reliant le Rhin à l'Ems (Herne) et au Wéser (Hanovre)] est établi lui aussi en vue du bateau de 1.000 tonnes, mais les chambres de commerce allemandes estiment ces tonnages déjà insuffisants, elles demandent que les nouveaux canaux puissent recevoir les types de bateaux dont l'usage consacre journellement le meilleur rendement : c'est-à-dire les bateaux d'intérieur atteignant et dépassant même 2.000 tonnes (1).

Voilà pour les faits. Et si l'on étudie les discussions techniques intervenues au cours de ces dernières années, on voit que les partisans des canaux à grandes sections font ressortir la réduction sensible apportée par l'accroissement du tonnage au prix de transport, les frais de trac-

(1) Les services français de navigation ne sont pas restés étrangers à ces préoccupations. Au moment de l'établissement du projet du canal du Nord (canal actuellement en construction dont le but est de doubler le canal de St-Quentin), la question s'est posée de savoir s'il ne conviendrait pas que les ouvrages du nouveau canal fussent établis en vue de la circulation de bateaux de 500 à 600 tonnes, mais on se rallia (et ce fut notamment l'avis du Comité des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais qui représente les intérêts des principaux transporteurs) à une solution mixte consistant à adopter toujours comme bateau type le chaland de 300 tonnes, mais en donnant aux écluses une longueur suffisante (85 m. au lieu de 30 m. 50) pour permettre l'exploitation par convoi de deux chalands.

tion, de personnel et d'entretien ne croissant pas en proportion du chargement (1).

Ils font valoir également la répercussion que la section des canaux a nécessairement sur le rendement économique de ces outils de transport ; l'un des délégués belges au Congrès international de navigation de Philadelphie, M. Van der Vin, fournissait à cet égard des renseignements statistiques montrant la décroissance du mouvement commercial sur les canaux de faibles dimensions, malgré l'accroissement du trafic général sur l'ensemble des voies de communication, et une augmentation marquante sur les voies navigables admettant des bateaux de plus grande capacité (2).

(1) C'est ainsi que sur le Rhin, le fret descend jusqu'à 3 millimes la tonne kilométrique, grâce à l'emploi de bateaux qui jaugent 1.500, 2.000 tonnes et parfois même davantage, il est, par contre, de 12 à 15 millimes la tonne kilométrique sur les voies d'eau ouvertes au bateau de 300 tonnes.

A conditions égales d'exploitation, certains admettent un écart de 25 o/o entre le fret par chaland de 600 tonnes et le fret par péniche de 300 tonnes ; les calculs établis en vue de l'exploitation en vue du futur canal du Nord Est prévoient même qu'en combinant l'emploi du chaland de 600 tonnes et les pratiques d'une organisation moderne, il sera possible de réduire le fret à 8 millimes pour les houilles et à 6 millimes pour les minerais. Sur le canal du Nord, on prévoit que le fret sera d'environ 12 millimes par tonne kilométrique y compris un péage, applicable seulement sur la partie neuve du canal ; ce péage sera de 6 millimes par tonne kilométrique, ce qui représentera 2 millimes par tonne kilométrique pour l'ensemble du parcours entre les houillères et Paris, de sorte que le prix du transport proprement dit, net de péage, ressortira à 10 millimes.

(2) *Canaux de 300 tonnes au moins.*

	Tonnage en 1881.	Tonnage en 1910.
Mons à Condé	489.456	355.218
Pommeroeul à Antoing	461.684	297.032

Devant ces arguments et ces faits, on peut se demander si les sections adoptées par la loi de 1879 pour les grandes voies de navigation françaises sont encore en harmonie avec les nécessités économiques, on peut rechercher si le moment n'est pas venu d'abandonner le canal de 300 tonnes, « ce vieillard qu'il faut rajeunir », suivant l'expression d'un de nos ingénieurs les plus distingués ; mais il faut se garder en la matière de conclusions trop hâtives.

L'unité de gabarit, en effet, ne présente pas pour le canal le même caractère que pour le chemin de fer. Deux voies ferrées doivent avoir exactement la même largeur pour qu'un wagon puisse circuler de l'une sur l'autre ; un chaland peut, au contraire, naviguer, non seulement sur les voies appropriées à son tonnage, mais aussi sur les voies à plus large section. Ce qu'il faut donc (et c'est ce qu'a fait le législateur), c'est adopter pour les canaux de première catégorie non une section uniforme, mais une section minimum de mouillage, étant entendu qu'il sera toujours possible d'augmenter la section de la voie d'eau

Charleroi à Bruxelles	491.423	441.429
Bossuyt à Courtray	105.640	81.057

Canaux de 450 et 500 tonnes.

Liège à Maestricht	443.004	2.170.570
Maestricht à Bois-le-Duc	665.267	2.544.997
Jonction de la Meuse à l'Escaut	410.670	1.256.895
Gand à Ostende	194.986	671.694

Voies à grandes sections.

Meuse canalisée	214.383	1.371.727
Canal de Bruxelles au Rupel	1.044.995	1.756.725
Canal de Gand à Terneuzen (navigation intérieure seule)	579.069	1.132.847
Rupel	1.102.052	2.346.646
Bas-Escaut	661.042	2.878.810

dans les régions où les exigences du trafic et la situation des lieux le commanderont.

Grâce à cette règle, sans étendre les sections agrandies au delà des zones où elles sont utiles, on peut réaliser sur l'ensemble du territoire une continuité de voies accessibles à un même chaland type. Pour démontrer l'insuffisance de la conception de 1879, il faudrait établir que, non seulement dans une région déterminée, mais encore dans une fraction importante du pays, il faut, d'ores et déjà, condamner le chaland de 300 tonnes. C'est là une conclusion à laquelle n'a pas cru devoir se rallier la commission des voies navigables constituée par l'étude des questions posées par la lettre du ministre des travaux publics en date du 2 avril 1908.

Après avoir rappelé, à juste titre, qu'il est sage de tenir compte en cette matière des conditions géographiques et économiques spéciales à chaque pays, cette commission estima que les dimensions fixées par la « loi du 5 août 1879 doivent être maintenues comme constituant le minimum à réaliser sur les voies principales.

« Mais que sur les nouveaux canaux à construire, il conviendra de discuter les dimensions, le gabarit des ouvrages et d'en augmenter, quand il y aura lieu, les dimensions, de manière à faciliter les manœuvres dans les écluses pour le bateau de 300 tonnes, ou à permettre la circulation de bateaux de plus fort tonnage, ainsi que l'éclusage simultané de bateaux en convois toués ou remorqués.

« On devra, dans cette étude, se préoccuper surtout de prolonger les voies maritimes ou fluviales, françaises ou étrangères, de manière à étendre, sans discontinuité, les sections sur lesquelles peuvent s'employer un matériel ou des moyens de traction en rapport avec les besoins à satisfaire. »

De la nécessité de l'intervention de l'Etat. — Ces considérations montrent l'importance des questions qui se posent au moment de la création des voies de navigation intérieure.

Quelle que soit la solution admise, elle doit nécessairement procéder d'une comparaison économique des avantages de la voie d'eau et de la voie ferrée ; intéressant ainsi l'économie générale des transports, elle est du ressort naturel de l'Etat dont c'est la mission d'adapter l'outillage économique du pays à la diversité des besoins à desservir.

Les mêmes principes nous permettraient de justifier la nécessité de l'intervention de l'Etat dans l'exploitation des voies de navigation intérieure.

La question est toute d'actualité car l'insuffisance d'outillage de nos canaux est connue de tous. Dans un article récent de la *Revue économique internationale* (1). M. A. Uhry déplorait la persistance du système moyen-âgeux du halage par chevaux (que dire alors des voies d'eau où le halage se fait encore à bras d'homme ou de femme), et il ajoutait :

« Nombre de mariniers, surtout de la région du Nord et de la Belgique, refusent de venir en Meurthe-et-Moselle « parce que, disent-ils, on n'en revient pas ». C'est tout juste si, pendant toute l'année, il leur est possible d'effectuer deux voyages aller et retour entre Lens et Nancy.

« Il n'est donc pas surprenant si, entre ces deux villes, un convoi de charbon coûte en temps normal de 0 fr. 75 à 1 franc par tonne plus cher que s'il était dirigé sur Paris.

(1) *Revue économique internationale* du 15-20 février 1913. La mise en valeur industrielle du département français de Meurthe-et-Moselle et ses rapports avec son essor commercial, par A. Uhry.

Cette différence s'est déjà élevée jusqu'à 2 fr. 25 dans les périodes de grand encombrement. »

C'est là d'ailleurs une situation qui n'a pas échappé aux pouvoirs publics. La commission des voies navigables créée en 1908 en vue de l'étude des questions posées par M. Louis Barthou, a nettement défini l'origine du mal.

« Tandis que l'exploitation des chemins de fer a pour base essentielle l'harmonie réalisée, sous une direction unique, entre les services de la voie, de la traction et de l'exploitation proprement dite, cette unité de direction fait défaut sur les rivières et canaux : la voie y est construite et entretenue par l'Etat ; mais le matériel et la traction y dépendent presque uniquement de l'industrie privée, et il en est de même de l'exploitation proprement dite.

« Ce qui manque, c'est, pour chaque grande voie navigable, un organe central d'exploitation, analogue au service du « Mouvement » des chemins de fer, exactement renseigné, à tout instant, sur les demandes de matériel vide et sur les ressources disponibles dans chacun des centres d'affrètement, et armé des pouvoirs nécessaires pour mettre les ressources à la portée des demandes, en restreignant autant que possible les temps perdus, de manière à faire rendre au matériel de la batellerie le maximum d'effet utile.

« Le recensement effectué en 1907 a montré combien l'utilisation du matériel de la batellerie laissait encore à désirer en France. Sur 100 bateaux, 52 seulement étaient en marche, dont 36 chargés et 16 vides ; sur les 48 bateaux en stationnement, 14 seulement étaient en opération de chargement, 24 étaient vides et 10 servaient de magasins.

.

« La commission estime que, pour l'abaissement des frets de navigation, une bonne organisation de l'exploitation, permettant d'augmenter la vitesse de marche des bateaux et le nombre de leurs voyages, a au moins autant d'importance que peuvent en avoir les facilités et les diminutions de parcours résultant de l'amélioration des voies anciennes ou de la construction de voies nouvelles. »

M. Péchadre, député, rapporteur du budget des travaux publics, a pu toutefois faire remarquer, dans son rapport sur l'exercice 1912, que s'il convient de s'inspirer des règles suivies dans les chemins de fer, où l'harmonie réalisée résulte de la concentration, sous une direction unique, de tous les services, il n'était pas possible, en raison même de la nature des choses, d'introduire intégralement dans la navigation les méthodes des chemins de fer. La liberté et l'indépendance laissées aussi largement que possible aux divers usagers des voies navigables, exigent d'autres procédés ; il faut la collaboration de tous.

« Un service central d'exploitation, dit-il, présenterait une réelle utilité ; mais son action serait bien vite paralysée si son organisation et son fonctionnement devaient être ceux des services hiérarchisés du ministère des travaux publics.

« Il faut un organe d'action capable d'étudier sur place les besoins de la batellerie, vivant en contact permanent avec elle, et avec ses représentants, ainsi qu'avec ceux des expéditeurs et des destinataires, constamment en état d'éclairer les grandes Commissions du Parlement chargées de l'étude des questions de transports, sur l'organisation des transports par eau, sur les desiderata des intéressés et sur toutes les améliorations qui pourraient être utilement entreprises.

« Sans doute, cet organe sera créé et maintenu sous la direction de l'Etat, mais pour que son action soit réellement efficace, il est nécessaire qu'il jouisse d'une certaine indépendance, et on lui assurera cette indépendance en l'investissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière. »

C'est précisément de ces principes que procède l'Office national de la navigation créé par l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912.

Office national de la navigation. — Comme nous l'avons précédemment indiqué, l'Office de la navigation a pour but :

1° De centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure.

2° De rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, de provoquer, et au besoin, de prendre toutes les mesures tendant à améliorer l'exploitation de nos voies navigables.

L'Office national de la navigation est investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière ; son organisation et son fonctionnement ont fait l'objet d'un règlement d'administration publique en date du 23 septembre 1912 ; M. le ministre des travaux publics a procédé à son installation à la date du 20 octobre 1912.

Bien que fondé depuis quatorze mois à peine, l'intervention de l'Office a rendu ou va rendre possible toute une série d'améliorations appelées à donner satisfaction aux usagers des voies navigables : remorquage des bateaux sur la Sambre et étude d'une combinaison financière qui permettra de réaliser les travaux d'amélioration de la Sambre canalisée ; organisation du service de halage sur l'Escaut

entre Condé et le Bassin rond, l'Office étant chargé de recevoir les demandes de halage, de contrôler la perception des taxes et de surveiller l'entreprise ; installation du halage funiculaire sur une section de 5 kilomètres du canal de la Marne au Rhin comprenant notamment le souterrain de Foug ; organisation d'un service de traction permettant d'attirer sur le canal de la Marne à la Saône les bateaux sans écurie et de faire rendre à cette voie tous les services qu'on est en droit d'en attendre en vue du développement de la richesse commerciale de la région ; réduction des prix de remorquage pour les bateaux en provenance du canal de la Marne à la Saône.

Nous voulons aussi rappeler le rôle important joué par l'Office au cours de la crise qui s'est produite dans l'exploitation des voies navigables s'étendant entre Béthune et la mer du Nord.

A la suite de très vives réclamations des mariniers, l'Administration des travaux publics avait décidé de mettre en adjudication l'entreprise du halage sur les voies navigables comprises entre Dunkerque et Saint-Omer. Cette décision ayant donné lieu à de vives protestations de la part des haleurs, l'adjudication fut ajournée en vue de permettre aux haleurs de s'organiser corporativement et de pouvoir soumissionner à l'adjudication. Les haleurs ne réussirent pas à soumissionner, mais, dès le commencement de novembre, l'Administration envisagea les dispositions à prendre pour que les intérêts légitimes des haleurs ne fussent pas sacrifiés. La section de Saint-Omer à Béthune restant en dehors de l'adjudication, il fut entendu qu'en vue de l'organisation de la traction des bateaux sur cette section, l'Office de la navigation grouperait les haleurs et mettrait à leur disposition le moyen d'obtenir du travail

suivant un tour de rôle équitable. Cette organisation est actuellement à l'étude ; la situation de chaque haleur fait l'objet d'un examen particulier, et l'on étudie les besoins de chacun des secteurs sur lesquels l'organisation du halage pourra être réalisée par les soins de l'Office de la navigation.

Ces faits montrent l'importance du rôle que l'Office de la navigation peut être appelé à rendre non seulement dans l'ordre économique, mais encore dans l'ordre social. Nous sommes convaincus que cette organisation nouvelle, d'une importance capitale pour le développement de la navigation intérieure en France, rendra les services les plus signalés ; elle montrera, mieux que tous les raisonnements, qu'en matière d'outillage public national, la meilleure politique est encore celle qui, associant à la gestion de l'outil les organismes locaux ou régionaux plus spécialement intéressés à son exploitation, maintient néanmoins sous forme de direction ou de contrôle l'action centralisatrice de l'Etat.

2° L'Etat doit préserver l'unité nationale contre les tendances trop étroites de l'individualisme privé.

Il faut que la liberté des personnes subisse certaines restrictions quand l'intérêt national l'exige. C'est là un principe que l'on ne saurait contester, sous peine de mettre en péril l'existence même de la nation.

C'est par application de cette règle qu'en matière de travaux publics, les tiers peuvent être astreints, dans l'intérêt général, à subir des sacrifices que nul intérêt particulier ne permettrait de leur imposer. Servitudes légales, expropriation, tels sont les moyens légaux offerts à l'administration pour faciliter l'exécution d'ouvrages d'intérêt

général. Nous ne reviendrons pas ici sur les textes législatifs qui réglementent la matière ; nous nous bornerons à signaler une intéressante initiative prise par le gouvernement en vue de modifier la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces modifications, font l'objet d'un projet de loi déposé le 21 novembre 1911, qui est appelé à compléter utilement la législation existante.

A. — *De l'insuffisance de la législation existante en matière d'expropriation et de taxation des plus-values procurées par les travaux publics.*

M. Escudier, député, chargé par la commission de la réforme judiciaire de rapporter devant la Chambre le nouveau projet de loi fait ressortir en termes excellents l'insuffisance de la réglementation actuelle.

« En France, dit-il, le mot « utilité publique » a toujours été interprété avec une rigueur excessive, qui n'a jusqu'ici permis d'exproprier que les terrains strictement nécessaires à l'exécution des opérations projetées. Cependant, le plus souvent, le but réellement poursuivi ne peut être atteint ; les bénéfices que la collectivité est en droit d'escompter, en retour des sacrifices qu'elle s'impose, ne peuvent être réalisés que s'il est possible de s'assurer immédiatement la libre disposition de vastes emplacements susceptibles de servir même aux besoins futurs et de recevoir toutes les constructions et installations indispensables à une exploitation rationnelle et complète.

« Les bassins maritimes, par exemple, doivent être reliés au réseau ferré, au réseau de navigation intérieure, pourvus d'un outillage de transbordement approprié au trafic et bordés de magasins et d'entrepôts dans lesquels

puissent être triées, groupées et au besoin transformées les marchandises destinées à être embarquées dans les navires ou reprises par voie ferrée ou la voie fluviale.

« Au canal de navigation intérieure doivent s'ajouter des ports, des quais et des gares d'eau. Il est indispensable que le commerce et l'industrie trouvent auprès du chemin de fer des emplacements d'accès commode et de raccordement facile à la voie de transport, afin que les matières ou les produits soient reçus ou expédiés le plus économiquement possible.

« En ce moment, la nécessité s'impose d'augmenter et de perfectionner notre outillage industriel et commercial : le gouvernement se préoccupe de demander au Parlement l'autorisation d'entreprendre des travaux publics d'une importance considérable, qui doivent transformer le régime de nos ports et de nos fleuves. Il devient absolument indispensable de réformer la législation française qui entrave et quelquefois même empêche le développement économique qui correspond aux besoins modernes. »

On ne saurait trop insister sur la nécessité d'étendre l'expropriation à tous les terrains utiles pour la bonne exploitation de l'ouvrage.

Dans les ports, par exemple, il se produit dès la mise en service des ouvrages une augmentation souvent considérable de la valeur des terrains ; la spéculation s'y développe sur une vaste échelle et entrave bien souvent, en faisant monter les prix au delà des limites raisonnables, l'installation d'établissements, la création d'usines et de magasins qui, appelés à vivre du port et à le faire vivre, seraient pour le développement du commerce maritime de précieux auxiliaires. Il importe, dès lors, de pouvoir pro-

céder à une vaste expropriation dès que les projets du port auront été déclarés d'utilité publique. Si l'on retardait ou si on négligeait cette mesure prévoyante, on risquerait de compromettre les bénéfices que l'on est en droit d'attendre de la création de nouveaux ouvrages.

Mais ce n'est pas seulement dans les ports qu'il importe de pouvoir étendre le droit d'expropriation en dehors des terrains strictement nécessaires à l'assiette des ouvrages ; cela est tout aussi nécessaire en matière de canaux.

Il importe, en effet, non de pouvoir exproprier, par principe, une vaste zone de terrain tout le long d'un canal (1), mais de pouvoir procéder, le long de la voie d'eau, à des expropriations partielles aux points où la spéculation est susceptible de produire et où des installations éventuelles de ports communaux ou de quais privés sont probables.

L'un des avantages de la voie d'eau sur la voie de fer est, on ne doit pas l'oublier, d'être accessible sur tout son parcours ; les voies navigables constituent, suivant l'expression d'A. Picard, de véritables ports continus, de telle sorte que, tout le long de leurs rives, les industries qui disposent des installations nécessaires de transbordement pourront charger et décharger rapidement leurs matières premières ou leurs produits manufacturés, sans connaître les encombrements et les longs délais des gares publiques.

(1) Il y a quelques années les socialistes prussiens proposèrent d'exproprier immédiatement les terrains situés dans une zone d'un kilomètre de chaque côté du nouveau canal du Rhin au Weser, ce qui aurait occasionné à l'Etat, d'après les calculs de Ragockzy, une dépense de plus de 500 millions de marks.

On doit, par conséquent, pouvoir demander à l'expropriation le moyen de mettre à la disposition des établissements commerciaux, industriels ou agricoles les terrains nécessaires à leurs exploitations, sans les exposer aux exigences d'une spéculation souvent effrénée; il faut aussi que le recours à l'expropriation permette de faciliter, d'une part, la création des moyens de raccordement de la voie d'eau avec la voie de fer, d'autre part, les raccordements de la voie d'eau avec les établissements qui en sont éloignés.

Or la loi du 3 mai 1841 est totalement insuffisante en la matière, son action ne s'étendant pas au delà des terrains nécessaires à l'implantation même des ouvrages.

Mais, si la législation existante, entendue dans le sens de l'interprétation restrictive qu'on lui donne, ne permet pas la bonne exploitation des voies de transport, elle mérite encore une autre critique.

Dans bien des cas, en effet, les propriétés immédiatement riveraines bénéficieront, du fait seul de l'exécution des travaux, de plus-values souvent considérables. La simple équité veut que l'administration puisse exiger un concours spécial de ces riverains privilégiés dont les bénéfices sont la conséquence de l'ouvrage entrepris.

Il est vrai que, dans le cas où les travaux projetés ont pour effet de procurer des bénéfices directs et immédiats à certains propriétaires, la loi prévoit, en vue de leur exécution, la création d'associations syndicales soit libres, soit autorisées, soit obligatoires, les travaux exécutés par les associations autorisées ou obligatoires ayant le caractère de travaux publics et bénéficiant comme ceux-ci du privilège de l'expropriation. Dans ces divers cas les dépenses

sont supportées par les propriétaires intéressés et recouvrées par voie de taxation (1) ; c'est seulement à titre exceptionnel, quand les propriétaires ne s'entendent pas pour constituer une majorité à l'effet d'entreprendre un travail jugé nécessaire que l'Administration, s'il y a lieu, exécutera elle-même le travail et répartira ensuite la dépense entre les intéressés (2).

Mais ici le cas est tout autre. L'Etat entreprend dans un intérêt général, des travaux de ports maritimes ou de canaux ; ces travaux procurent indirectement un bénéfice notable à certains individus. Or, de même que la propriété privée peut être contrainte à des sacrifices dans l'intérêt général, de même, quand l'intérêt général commande l'exécution d'un travail public, il est équitable que l'Administration impose le concours de ceux qui en bénéficieront de façon normale (3).

La législation existante, il est vrai, a déjà fait application de cette idée.

La loi du 16 septembre 1807 stipule, en effet : « Lorsque, par suite de travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque, pour l'ouverture de nouvelles rues, pour la formation de places nouvelles, pour la construction de quais ou pour tous autres travaux publics, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces

(1) Les lois du 22 décembre 1898 et du 13 décembre 1902 ont notablement augmenté la classification des travaux pouvant faire l'objet d'une association syndicale. Rentrent notamment dans ces travaux, les travaux d'assainissement des villes, d'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage des voies et de toute autre amélioration, ayant un caractère d'intérêt public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux.

(2) Voir H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*.

propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis. Le tout sera réglé par estimation, dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet. »

Ce texte s'applique à tous les travaux publics, mais il n'est pas d'une application pratique. Le droit pour l'Administration d'appeler les propriétaires au partage de la dépense suppose, en effet, l'acquisition d'une notable plus-value ; il est, en outre subordonné à toute une série de formalités : décret en Conseil d'Etat déclarant qu'il y a lieu de faire application des dispositions de la loi, le dit décret devant être rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur et après enquête, fonctionnement d'une commission composée de sept membres et nommée par décret, cette commission ayant qualité pour désigner les propriétés avantagées et fixer l'indemnité qu'on peut leur réclamer, recours possible en Conseil d'Etat contre les décisions de la commission.

Aussi, l'article 30 de la loi du 30 septembre 1807 n'a-t-il reçu que fort peu d'applications. On en a fait usage à l'égard des riverains de la Basse-Seine dont les propriétés s'étaient accrues des alluvions créées par les travaux d'endiguement ; on l'a appliqué au profit de quelques villes à l'occasion de grands travaux de voirie sans d'ailleurs que les décrets autorisant le recouvrement d'indemnités pour plus-value aient toujours été suivis d'exécution.

L'ouverture de la rue Rambuteau, autorisée par une ordonnance du 5 mars 1838, ayant eu pour conséquence d'entraîner un élargissement notable de la rue Chanverrière, une ordonnance royale, rendue en Conseil d'Etat à la

date du 3 septembre 1843, décida également qu'il y avait lieu d'appliquer les dispositions de la loi de 1807 aux propriétés voisines des travaux à effectuer. La mise à exécution de cette ordonnance a donné lieu à des difficultés nombreuses sur lesquelles le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a été appelé à se prononcer les 23 novembre 1847, 13 juin 1851 et février 1853, mais on ne peut dire si, en fait, les indemnités demandées ont été payées. Dans les départements, le principe de la plus-value n'a guère reçu un plus grand nombre d'applications. C'est à peine, en effet, si l'on peut citer une dizaine de villes qui, à l'occasion de travaux communaux tels qu'élargissement de rues, ouverture de place, aient été autorisées par des ordonnances ou des décrets à bénéficier des articles 30 et 31 de la loi de 1870. Voici, du reste, le nom de ces villes avec la date des ordonnances ou des décrets qui tous remontent à des dates déjà anciennes :

Grenoble, ordonnance du 2 décembre 1836 ; Orange, ordonnances des 1^{er} septembre 1838 et 25 juin 1839 ; Mâcon, arrêté du 5 mai 1848 et décret du 26 juillet 1854 ; Montpellier, décret du 6 septembre 1857 ; Lyon, ordonnance du 5 novembre 1827 et décret du 10 septembre 1857 ; Cherbourg, décret du 4 mai 1861 ; Embrun, décret du 23 juillet 1861 ; Gardanne, décret du 25 juillet 1866, et Dunkerque, décret du 10 juillet 1867. Dans une seule de ces espèces, la ville d'Embrun, le décret autorisant la plus-value a été, en fait, suivi d'exécution. Dans les autres localités, par suite d'irrégularités dans la procédure ou de toutes autres difficultés, les indemnités n'ont pu être recouvrées et les municipalités ont dû renoncer à retirer profit de l'autorisation qui leur avait été accordée.

A des dates plus récentes, les municipalités de Digne et

d'Amiens ayant demandé à faire application du principe de la plus-value à différents travaux urbains, le Conseil d'Etat, estimant que leurs demandes n'étaient pas suffisamment justifiées, s'est refusé, par des avis en date des 11 décembre 1873 et 24 mai 1883, à y faire droit (1).

Nous ajouterons que, tout récemment, saisi de demandes de la ville de Paris tendant à faire application de la loi de 1807 aux travaux d'un square en face du musée de Cluny (1902) et aux travaux d'achèvement de la rue Réaumur (1903), le Conseil d'Etat a émis dans les deux cas un avis défavorable, le premier étant motivé par l'insuffisance de la plus-value, le second par l'époque reculée à laquelle les travaux avaient été accomplis (douze ans après la demande).

Les textes réglementaires concernant l'allocation d'indemnités pour plus-value sont donc iusuffisants, aussi M. le député Lauraine a-t-il pu dire : « La collectivité qui fait les frais de la construction paye, en même temps que l'indemnité aux expropriés, l'enrichissement des voisins qui ont échappé à l'expropriation. »

B. — *Aperçu de la législation étrangère.*

Il est intéressant d'opposer sur ces deux points, à la réglementation française actuelle dont nous venons de dire l'insuffisance, certains textes de lois étrangères (2).

En Belgique, la loi du 1^{er} juillet 1858 permettait de procéder pour l'assainissement d'un quartier à l'expro-

(1) Ces renseignements sont extraits d'une note très intéressante parue aux *Annales des chemins vicinaux*, 2^e partie, t. XXXII (1903-1904).

(2) Voir à cet égard le rapport de M. Escudier, p. 7 et 8.

priation de tous les terrains destinés à la voie publique et aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés, mais les dispositions de cette loi qui ne visait que l'assainissement ont été étendues par une loi du 15 novembre 1867.

En Allemagne, des lois récentes (lois prussiennes des 1^{er} avril 1905 et 17 juillet 1907), relatives aux grandes voies de navigation intérieure, permettent d'exproprier, dans une zone d'un kilomètre de largeur, de part et d'autre de l'axe du canal, les parcelles dont l'acquisition est nécessaire en vue de l'obtention des résultats poursuivis. Le gouvernement n'a pas manqué d'appliquer ces lois, aussi les administrations allemandes, qui sont à la tête des grands ports, disposent-elles déjà de vastes terrains qu'elles mettent à la disposition des entreprises, par baux emphytéotiques.

D'autre part, la loi du 1^{er} avril 1905 a réduit au minimum les formalités d'expropriation nécessaires à l'égard des terrains utiles pour assurer le raccordement avec la voie d'eau d'usines souvent éloignées. L'article 15 est ainsi libellé :

« Si un terrain n'a pas d'accès aux canaux ou à un des canaux d'embranchement, ou aux ports de ces voies navigables, et si la réalisation de cet accès paraît justifiée au point de vue du bien-être public, et spécialement favorable au développement du trafic du canal, il n'est pas besoin de décret royal pour la construction de cet accès au moyen de l'expropriation, mais il appartient au Conseil de prendre une décision à ce sujet. »

L'Italie, elle aussi, avait adopté le système de l'expropriation par zone dès 1865. L'article 22 de la loi de 1865 est ainsi conçu : « Peuvent être comprises dans l'expro-

priation non seulement les propriétés indispensables à l'exécution d'un travail public, mais encore celles y attendant, dans une zone déterminée et dont l'occupation tend directement au but principal du travail susdit. »

D'autre part, la loi récente du 2 janvier 1910, sur la navigation intérieure, que nous analyserons au chapitre VI, dispose dans son article 15 qu'il peut être procédé à l'expropriation des terrains nécessaires ou utiles pour l'établissement des magasins et d'installations commerciales ou industrielles. Cette loi stipule en outre (art. 16) qu'une contribution annuelle « proportionnelle au bénéfice direct » peut être exigée des propriétaires de fonds contigus à la voie navigable et des *commerçants et des industriels*.

En Suisse, dans le canton de Genève, une loi du 11 septembre 1867 déclare dans son article 2 que : « S'il s'agit d'ouvrir ou d'élargir une rue ou une place dans une ville du canton, l'expropriation peut comprendre, outre le sol de la rue ou de la place projeté, une surface de quinze mètres de chaque côté de cette rue ou de cette place. »

Aux États-Unis, si l'expropriation par zone ne semble pas exister, certains États font supporter par les propriétés voisines qui bénéficient de la plus-value, la charge intégrale des indemnités, frais et dépenses nécessaires pour l'exécution des travaux ou opérations (Loi du 6 mars 1889, Californie).

C. — *Du nouveau projet de loi tendant à compléter la loi du 3 mai 1841.*

Le projet de loi récent a, précisément, pour principal objet de remédier sur les deux points signalés aux lacunes de la législation actuelle.

Tout d'abord, ce projet qui s'applique à toutes les expro-

priations reconnaît à l'Administration la faculté d'exproprier, outre les immeubles indispensables à l'exécution des travaux, ceux compris dans une zone déterminée et dont l'acquisition est jugée utile pour permettre les installations publiques ou privées nécessaires à la bonne exploitation de l'ouvrage principal. L'article 1^{er} porte eu effet :

« L'Administration a la faculté d'exproprier, outre les immeubles indispensables à l'exécution des travaux, ceux compris dans une zone déterminée et dont l'acquisition est jugée utile pour permettre les installations publiques ou privées nécessaires à la bonne exploitation de l'ouvrage projeté.

« S'il est procédé à des opérations d'ouverture, d'élargissement, ou de prolongement de rues ou d'impasses, d'établissement ou d'agrandissement de places publiques, de dégagement ou d'isolement de monuments, l'expropriation peut comprendre non seulement les immeubles atteints par les alignements des voies ou places projetées, mais même des zones situées en dehors de ces alignements, si cette extension est jugée nécessaire pour permettre d'élever des constructions salubres et en rapport avec l'importance et l'esthétique de la voie ou de la place à créer. »

Grâce à ce texte qui pose nettement le principe de l'expropriation par zones, il sera possible de disposer à proximité immédiate des voies de transport, de terrains qui, très utilement, sous une forme ou sous une autre, pourront être affectés à la création d'établissements commerciaux ou industriels, en relation directe et facile avec les moyens de communication ; il sera ainsi possible d'assurer la mise en valeur complète des nouveaux ouvrages.

Nous demanderions toutefois que l'interprétation la plus large soit donnée en matière de travaux publics aux termes mêmes de la loi ; nous voudrions notamment (et l'interprétation donnée par M. le député Escudier ne nous semble pas devoir faire doute sur ce point) qu'il soit bien spécifié que le droit d'expropriation s'étend aux terrains nécessaires pour assurer le raccordement avec le port maritime ou la voie d'eau d'établissements tributaires de ces organes d'échange. Les industriels, en effet, sentent fréquemment le besoin d'avoir pour l'approvisionnement de leurs matières premières et l'expédition de leurs produits des installations particulières de transbordement en dehors et indépendamment des ports publics. Au point de vue privé, la possibilité de ces installations peut quelquefois décider du sort d'une entreprise, mais, au point de vue public, elle détermine souvent le succès d'une industrie nationale sur un marché qui lui était jusqu'alors inaccessible ; elle exerce, ainsi, la plus heureuse répercussion sur la richesse générale dont le progrès est fait du progrès des richesses individuelles. Nous demandons donc qu'il soit entendu que le droit d'expropriation s'étend aux terrains nécessaires à assurer le raccordement de centres industriels avec le port ou la voie d'eau dont ils sont tributaires, ce raccordement pouvant s'effectuer par chemin de fer, tramways, voies funiculaires ou embranchement particulier de canal.

D'autre part, aux termes du projet adopté par la commission (1) « lorsque l'exécution des travaux pour lesquels

(1) Le projet déposé par le gouvernement stipulait que « quelle que soit l'opération projetée, l'expropriation pourrait toujours s'étendre en dehors des immeubles qu'il est nécessaire d'acquérir, à ceux auxquels l'exécution des travaux doit procurer une notable

l'exécution est requise doit procurer une notable augmentation de valeur, immédiate et spéciale, à des immeubles compris dans une zone déterminée, comme il est dit à l'article ci-après, le jury fixera le montant de l'indemnité de plus-value due par les propriétaires de ces immeubles.

« A cet effet, l'Administration devra préalablement, dans les formes et délais des articles 23 et suivants de la loi du 3 mai 1841, notifier aux intéressés, propriétaires ou ayants droit, les demandes d'indemnité de plus-value qui seront instruites et jugées conformément aux dispositions des chapitres 1 et 2 de ladite loi.

« L'intéressé aura la faculté de requérir l'expropriation de son immeuble, sous bénéfice de son option définitive entre le paiement de la plus-value ou l'acceptation de l'indemnité d'expropriation, dans les formes indiquées aux articles 24, 27 et 50 de la même loi.

« En ce cas, le jury fixera d'une part l'indemnité de plus-value, d'autre part l'indemnité d'expropriation. L'intéressé aura huit jours francs à dater de la décision du jury fixant l'indemnité alternative pour exercer son option définitive qu'il devra notifier par l'huissier à l'Administration dans ce délai, faute de quoi il sera réputé avoir accepté l'expropriation et l'indemnité fixée par le jury, sans préjudice du droit de se pourvoir devant la Cour de cassation contre la décision du jury, dans les conditions, formes et délais prévus par la loi. »

augmentation de valeur et qui sont compris dans une zone déterminée ».

La commission de la Chambre a remplacé ce paragraphe par le texte reproduit plus haut ; elle a pensé que, tout en protégeant plus efficacement les droits des particuliers, en réduisant au strict minimum les cas d'expropriation, ce texte donné à l'administration des armes suffisantes, pour sauvegarder les intérêts de la collectivité.

Ce dernier texte permettra au maître de l'ouvrage de recouvrer non plus hypothétiquement et pour moitié, mais, effectivement et pour totalité, les plus-values dont il est l'unique auteur, soit que les propriétaires intéressés lui versent les indemnités fixées par le jury, soit que devenant, par la voie de l'expropriation, propriétaire de leurs immeubles, il soit ainsi mis en mesure de bénéficier lui-même de leur augmentation de valeur.

Nous regrettons, toutefois, que le texte déposé par le gouvernement n'ait pas été maintenu dans sa teneur primitive en ce qui concerne l'application de la plus-value.

Alors que le texte du gouvernement prévoyait uniquement l'expropriation pour plus-value, le texte de la commission ne fait intervenir cette expropriation qu'à titre subsidiaire pour le cas où l'intéressé n'accepterait pas l'indemnité de plus-value fixée par le jury. Nous reconnaissons volontiers que la fixation de l'indemnité faite par le jury supprime les complications administratives qui, dans la plupart des cas, rendaient purement fictives les indemnités de la loi de 1807. Mais la disposition nouvelle ne nous semble pas sans critiques.

Rien, en effet, n'est plus difficile que de définir la plus-value et d'en apprécier équitablement la valeur. Telle propriété que l'on croit appelée à bénéficier tout spécialement d'une voie de transport nouvelle peut, parfois, en tirer préjudice ; nous rappellerons, à cet égard, les doléances présentées au gouvernement prussien par les représentants des régions agricoles traversées par le canal de Dortmund à l'Ems. Loin de donner de la plus-value à tous les terrains traversés, cette voie d'eau a ruiné de nombreuses régions, soit en tarissant les sources et en enlevant l'eau indispensable à l'irrigation, soit en inondant en d'autres

points des terrains déjà trop humides. Ce sont là, dirait-on, des éventualités exceptionnelles. Soit ! mais il n'en reste pas moins acquis que la fixation *par avance* d'une indemnité de plus-value est sujette aux plus grands aléas ; que, dès lors, suivant toute vraisemblance, le jury respectera des droits de riverains, hésitera dans bien des cas à imposer des plus-values qui pourront être très notables (1).

Nous nous demandons donc si l'article nouveau concernant spécialement la plus-value constitue une amélioration effective de la réglementation actuelle (1).

Le texte primitif ne prêtait pas à cette critique. Il prévoyait, en cas de plus-value notable, la possibilité du recours immédiat et direct à l'expropriation ; or, grâce à l'expropriation, la personne morale qui entreprend les travaux devient elle-même propriétaire des terrains susceptibles de plus-value. Les acquérant de leur propriétaire à un prix qui est uniquement fonction de leur valeur actuelle, elle bénéficierait ainsi, seule et intégralement, de la plus-value foncière, de la rente au sens ricardien du mot, dont elle aura été la seule créatrice ; la plus-value, avec ses aléas, serait ainsi mise à l'actif de l'auteur de l'ouvrage, cela semble être l'équité.

(1) Il convient d'ailleurs de remarquer qu'aux termes de la réglementation en vigueur, la jurisprudence, contrairement à la doctrine, admet que les décrets portant reconnaissance de la plus-value peuvent intervenir, une fois les travaux achevés. — Voir comme doctrine (Perriquet, *Traité des travaux publics*, t. II ; Christophe, *Traité des travaux publics*, t. II ; Aucoc, *Conférences*, t. II). Voir en sens contraire : Lyon, décret autorisant les travaux, 31 mars 1854, décret faisant application de la loi de 1807, 10 septembre 1857 ; Mâcon, décret autorisant les travaux, 11 novembre 1852, décret faisant application de la loi de 1807, 26 juillet 1854.

Il est vrai que l'expropriation portant atteinte au droit de propriété, respectable entre tous, il convient de le limiter aux cas strictement nécessaires.

N'y aurait-il donc pas une formule qui, tout en évitant le recours à l'expropriation, permettrait, en cas de notable plus-value, d'atteindre cette plus-value aussi sûrement que par l'expropriation ?

La question nous semble avoir été heureusement solutionnée par la loi italienne du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure.

Le gouvernement et le législateur italien ont pensé que le meilleur moyen d'atteindre la plus-value, sans risquer l'arbitraire, était de substituer à une indemnité en capital, fixée d'avance, des contributions annuelles ayant le caractère d'impôts directs et susceptibles, par là même, de frapper la plus-value dans ses quotités réelles et variables.

C'est là une formule séduisante. Nous verrons d'ailleurs, en examinant la loi italienne au chapitre VI, que le législateur italien a su faire application d'une autre idée fort intéressante. Ce ne sont pas, en effet, seulement les propriétaires riverains qui peuvent être appelés à tirer un bénéfice spécial des nouveaux ouvrages. Fréquemment, ce seront des industriels ou des commerçants, dont les établissements sont éloignés de la voie nouvelle, qui en tireront les plus grands avantages.

L'article 16 de la loi du 2 janvier 1910 stipule, précisément, que les contributions annuelles de plus-value pourront frapper les industriels et les commerçants qui tirent des nouveaux ouvrages un bénéfice spécial.

Nous nous résumons en un mot.

Le projet de loi nouveau contient, en matière d'expropriation par zones, les dispositions les plus heureuses.

Quant aux dispositions concernant l'application des indemnités de plus-value, le texte primitif semblait préférable au dernier texte, mais la solution la meilleure consisterait, d'après nous, à reproduire les prescriptions de la loi italienne du 2 janvier 1910 ; loi qui, d'une part, fait application de l'indemnité de plus-value, non seulement aux propriétaires riverains, mais aussi à tous ceux qui retirent des travaux un bénéfice spécial ; loi qui, d'autre part, institue le recouvrement de l'indemnité de plus-value sous forme de contributions annuelles.

Outre ces dispositions essentielles, le nouveau projet comporte diverses autres modifications de la législation existante.

1^o Présidence du grand jury par le magistrat directeur qui aura voix prépondérante en cas de partage.

L'article 16 de la loi du 21 mai 1836 visant les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux stipule que le magistrat désigné par le tribunal d'arrondissement pour présider et diriger le jury aura voix délibérative en cas de partage.

Les dispositions de cet article, dont l'application n'a jamais soulevé de difficultés, ont été successivement étendues aux travaux accomplis par les associations syndicales des propriétaires (loi du 21 juin 1865, art. 18), aux travaux relatifs à l'établissement des lignes de tramways (loi du 11 juin 1880, art. 31), aux acquisitions de terrains nécessaires pour la création de chemins ruraux (loi du 20 août 1881, art. 13), aux travaux relatifs à l'installation de lignes télégraphiques (loi du 28 juillet 1885, art. 13) et à l'acquisition des terrains nécessaires pour l'établissement de bornes ou signaux destinés à l'exécution de travaux de triangulation (loi du 13 avril 1900, art. 21).

Le nouveau projet de loi a pour objet d'étendre ce régime aux expropriations faites en vertu de la loi du 3 mai 1841.

M. Escudier justifie fort bien la modification proposée.

« Aux termes de l'article 38 de la loi de 1841, le juge cominis par le tribunal ne fait que diriger l'instruction sans prendre part aux délibérations du jury. L'extension du rôle du magistrat réalisée par le projet, laisse intacte l'omnipotence du jury. Il convient en effet, que, par une juste application du principe de self-government le jury, émanation des citoyens, détermine librement le montant des indemnités à allouer. Nous ne saurions approuver aucune restriction, directe ou indirecte des pouvoirs des représentants des propriétaires. Mais nous estimons précisément que l'intervention du juge ne diminuera en rien les prérogatives du jury.

« Le juge n'est-il pas, par définition, le défenseur de la propriété? Le projet ne lui accorde, d'ailleurs, qu'une voix, alors que le jury compte au moins neuf membres. Cependant, le juge apportera dans le délibéré son autorité de magistrat, et le secours de sa science juridique. C'est ainsi qu'il attirera l'attention du jury sur l'esprit et la portée de la loi. Sa présence constituera une garantie supplémentaire pour l'exproprié. L'indiscutable honorabilité d'un représentant de l'ordre judiciaire, qui est parfaitement indépendant, et qui ne représente ni l'administration, ni les propriétaires, préviendra tout soupçon possible de fraude. Enfin, le juge assurera l'exacte observation des lois et règlements, et son intervention réduira sensiblement le nombre des recours intentés à la suite d'expropriations. »

2° Rédaction d'un texte précis stipulant que l'indemnité

d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction.

Il est, dès aujourd'hui, de jurisprudence constante que les dommages éventuels et incertains susceptibles d'être causés par l'exécution des travaux publics ne donnent pas lieu à indemnité. Le paragraphe ajouté par le nouveau projet de la loi à l'article 48 de la loi du 3 mai 1841 procède de ce même principe ; il a pour objet de prévenir, en matière d'expropriation, les abus fréquents résultant de demandes d'expropriés tendant à l'allocation d'indemnités pour préjudices éventuels et même incertains. Le nouveau paragraphe est ainsi libellé :

« L'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction ; elle ne peut s'étendre au préjudice incertain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation. Si, au cours des débats, il est donné acte à l'exproprié d'une demande qu'il considère comme visant un préjudice de cette nature, le jury doit statuer sur cette demande par une disposition distincte. »

3° La loi, enfin, prévoit l'extension de l'article 60 de la loi du 30 mai 1841 aux propriétaires des terrains expropriés en vertu des dispositions de la nouvelle loi, dans les cas où les terrains acquis pour être affectés à des travaux d'utilité publique ne recevraient pas cette destination.

Telles sont les dispositions du nouveau projet de loi. La discussion s'est ouverte devant la Chambre des députés le 30 juillet dernier. La Chambre l'a voté le jour même ; toutefois, à la demande de la commission, elle a prononcé la disjonction des paragraphes concernant les indemnités de plus-value et les expropriations pour cet objet. Ce n'est pas que la commission ait entendu abandonner ces dispo-

sitions, mais un certain nombre d'amendements ayant été déposés sur ces paragraphes, la commission a estimé qu'il n'était pas possible d'en ouvrir la discussion en fin de session ; aussi, désireuse de faire aboutir sans plus tarder les autres parties du projet (notamment l'expropriation par zone), a-t-elle eu recours à cette procédure qui a permis leur vote immédiat. M. le rapporteur Escudier a, d'ailleurs, déclaré à la Chambre que la commission ferait tous ses efforts pour rapporter au cours de la session suivante les dispositions disjointes.

Le projet de loi a été transmis le jour même (30 juillet 1913) par le gouvernement au Sénat.

3° *L'Etat doit protéger l'unité nationale contre les forces d'attraction vers les pays étrangers qui pourraient amoindrir et peut-être supprimer la cohésion entre une région du pays et les autres.*

La pénétration des diverses sociétés entre elles peut exercer sur l'unité nationale d'importantes conséquences. Dans bien des cas, il n'y a pas incompatibilité entre les forces d'orientation vers le dehors et les intérêts légitimes de cette unité. M. Cauwès montre, à cet égard, que si l'on considère deux pays appartenant à un même ordre de civilisation, parvenus à un même degré d'avancement social, ils peuvent conclure des ententes économiques ou commerciales sans que les caractères distinctifs et les qualités d'origine de chacun d'entre eux se trouvent atténués. Il se produit pour les nations le même phénomène que pour les individus. Carcy a montré que l'aptitude de l'association détermine chez l'homme considéré comme atome social une augmentation de ses qualités propres, il puise chez ses semblables des qualités qu'il n'aurait pas à l'état

natif ; l'individualisme va ainsi en se perfectionnant au fur et à mesure que la force pour l'association fait elle-même des progrès. L'évolution des sociétés fait, elle aussi, ressortir cette même combinaison de deux principes contraires, l'économie de chaque pays se développant parallèlement à l'économie mondiale.

Toutefois, quelque'incontestables que soient les avantages que les Etats puissent retirer de leurs relations avec le dehors, quelles que soient la nécessité et l'utilité des unions internationales (union postale universelle, union télégraphique, union relative aux chemins de fer en vue de régler les conditions dans lesquelles s'effectue, à travers les territoires des divers Etats, le transport des voyageurs et des marchandises, la construction des ponts et des gares dans les zones frontières, le recroisement des lignes entre les Etats voisins), il ne faut pas se dissimuler que la pénétration des diverses sociétés entre elles peut, dans certains cas, risquer de dissocier au point de vue économique l'unité nationale. C'est ce que M. Cauwès a fait très justement ressortir à son cours. « Les différents réseaux, dit-il, ont été combinés en vue des rapports intérieurs, d'une façon principale, mais les rapports économiques sont devenus si étroits que par suite de certaines affinités économiques les relations entre les régions frontières et les régions limitrophes ont pu devenir plus fortes que celles existant entre ces régions frontières et le reste du territoire national. Il peut se faire que les pays de la zone frontière voient le trafic se détourner du réseau national pour se porter vers les réseaux voisins ou que les nationaux soient délaissés pour des ports étrangers. La vigilance de l'Etat doit se porter sur ces points pour maintenir la prépondérance des forces de cohésion sur

les forces centrifuges qui pourraient prendre le dessus. »

Nous illustrerons ces considérations d'un exemple qui est aujourd'hui d'actualité.

Tous ceux qui s'intéressent aux choses économiques connaissent le prodigieux essor industriel et commercial du département de Meurthe-et-Moselle (1). Ce département possède trois grands bassins producteurs de minerais de fer actuellement en pleine activité, l'un, méridional, aux abords de Nancy, le second, le bassin de Longwy, prolongement naturel du bassin luxembourgeois de l'Alzette, le troisième, dit bassin de Briey, qui continue vers l'Ouest le pays minier abandonné par la France depuis le traité de Francfort en 1871. La production totale de ces bassins s'est élevée en 1912 à 17.370 853 tonnes représentant 90 0/0 de la production totale française (19.160.000 tonnes). Encore sur les 111 concessions accordées, 56 à peine sont-elles aujourd'hui en exploitation.

Or ces richesses sont aujourd'hui sollicitées par divers courants de consommation : alimentation des établissements métallurgiques de la région, alimentation des hauts fourneaux situés à proximité immédiate des gisements houillers du Nord, besoins de la Grande-Bretagne condamnée à importer le tiers du minerai de fer dont elle a besoin ; besoins sans cesse croissants de la Belgique et de l'Allemagne (c'est ainsi que les importations de minerai de fer français atteignent aujourd'hui 4.672.780 tonnes pour la Belgique et 2.798.353 tonnes pour l'Allemagne).

Nous n'avons pas l'intention, dans un esprit de chauvinisme outrancier, de condamner les exportations des

(1) Voir à ce sujet l'intéressant article de M. A. Uhry publié dans la *Revue économique internationale*, 15-20 février 1913, p. 279 et suiv.

minerais de fer, voire même vers les usines allemandes, car nous n'ignorons pas que les produits nationaux qui s'en vont vers l'étranger nous permettent de recevoir en échange les matières premières qui nous manquent et qui sont indispensables à notre industrie. C'est ainsi que le département de Meurthe-et-Moselle se trouve tributaire de la Belgique et de l'Allemagne pour le combustible ; sa consommation de charbon s'est élevée en 1912 à 6.277.000 tonnes, dont : 1.459.000 tonnes en provenance de Belgique, et 2.813.000 tonnes, en provenance d'Allemagne. Aussi, de même que les métallurgistes étrangers ont pris des participations dans des concessions de mines de fer de Meurthe-et-Moselle, de même les industriels lorrains ont été conduits à s'intéresser à l'exploitation de charbonnages dans la Campine belge et le bassin de la Sambre.

Mais, quoi qu'il en soit, l'intérêt national nous semble vouloir que les échanges avec l'intérieur priment, toutes les fois qu'il est possible, les échanges avec l'étranger ; nous nous retranchons sur ce point, non seulement derrière l'autorité de Frédéric List et des économistes de son école, mais aussi derrière celle du fondateur de l'économie politique libérale, d'Adam Smith lui-même, qui a reconnu tous les avantages du commerce intérieur sur le commerce extérieur.

« En effet, dit-il, dans chaque acte de vente et d'achat fait à l'intérieur, il y a avance de deux capitaux et reconstitution de deux capitaux ; si on échange directement ou par l'intermédiaire de la monnaie du blé contre du fer, ces deux capitaux se retrouvent dans le pays d'origine ; au contraire, dans le commerce extérieur, il y a un capital qui est reconstitué par le vendeur de produits indigènes, mais il y a un autre capital qui se trouve dépensé dans un pays⁷ différent.

Ces considérations sont appelées à avoir leur répercussion immédiate sur l'organisation des transports desservant la région de Meurthe-et-Moselle.

Préoccupé de l'épuisement éventuel des deux bassins de la Ruhr et de la Sieg, le gouvernement allemand a, depuis le 1^{er} mai 1908, consenti des tarifs spéciaux pour le transport des minerais lorrains destinés à la consommation germanique.

De notre côté, la Compagnie des chemins de fer du Nord a abaissé par le tarif 107 à 0.0207, pour les transports de houille entre le Pas-de-Calais et la Meurthe-et-Moselle, le prix de la tonne kilométrique qui se tenait normalement entre 0.034 et 0.040 sur les réseaux français ; le tarif 113 a descendu le prix à 0.0156 pour les minerais sur le même parcours. Mais la question se pose aujourd'hui de savoir s'il n'y a pas lieu de faire intervenir dans la lutte de nouvelles armes. On se préoccupe depuis longtemps déjà de relier directement par voie d'eau le bassin métallurgique et minier de Meurthe-et-Moselle, d'une part, aux houillères et à la région industrielle du Nord et du Pas-de-Calais ; d'autre part, au port de Dunkerque pour lequel le minerai de fer lorrain, à destination de l'Angleterre, constituerait un excellent fret de sortie.

Ce canal, dit du Nord-Est, se divise en deux parties : 1^o le canal de l'Escaut à la Meuse, 2^o le canal de la Chiers. Le canal de l'Escaut à la Meuse, classé comme ligne principale par la loi du 5 avril 1879, a été compris dans le programme annexé à cette loi, puis déclaré d'utilité publique par une loi du 8 juillet 1882. Le canal de la Chiers a été compris comme ligne secondaire, dans le programme annexé à la loi du 5 avril 1879, puis déclaré d'utilité publique par une loi du 26 juillet 1881.

L'exécution de ces deux canaux fut ajournée par suite des difficultés budgétaires, jusqu'au moment où fut étudié, en 1901, le nouveau programme des grands travaux de navigation qui devait aboutir à la loi du 22 décembre 1903.

La Chambre des députés décida de réunir les deux projets en un seul et fit figurer le projet du canal du Nord-Est au tableau B annexé à la loi de 1901.

Au Sénat l'utilité de cette voie nouvelle ne fut pas contestée ; le rapporteur, M. le sénateur Monestier, se borna à constater que, n'ayant pas été l'objet de promesses fermes de concours des intéressés jusqu'à concurrence de moitié de la dépense, elle ne devait pas être classée dans les travaux de première urgence, elle n'a pas ainsi été admise au programme de la loi du 22 décembre 1903.

La question fut reprise en 1908 et soumise à l'examen de la Commission des voies navigables constituée pour l'étude des questions posées par la lettre ministérielle du 2 avril 1908. Après une étude très approfondie des conditions économiques d'établissement et d'exploitation de la nouvelle voie, la Commission fut d'avis d'inscrire dans la première catégorie des travaux à exécuter la partie principale du canal du Nord-Est comprise entre Denain et Longuyon, « sous la réserve que ce travail ne sera entrepris qu'après que les intéressés auront pris l'engagement de concourir pour moitié à la dépense de construction, sauf à se récupérer de leurs avances en réclamant la concession de péages locaux temporaires à établir à leur profit sur le canal, ainsi que le monopole du halage ».

Tout récemment, enfin, un consortium d'entrepreneurs et de financiers a demandé la concession de la nouvelle voie dont elle se propose de faire un outil puissant, muni de l'outillage le plus moderne.

En même temps que ces efforts se poursuivent en France, un mouvement se dessine en Belgique en faveur d'un canal susceptible de drainer, par la vallée de l'Ourthe, vers le canal de la Meuse à l'Escaut et le port d'Anvers, les richesses minières de notre Lorraine et les produits usinés du Grand-Duché de Luxembourg.

La lutte est ainsi ouverte entre les forces d'attraction qui tendent à retenir dans nos usines ou à diriger vers les terre-pleins de nos ports les richesses naturelles de notre sol, et les forces de répulsion qui tendent à les drainer vers les établissements et les moyens de transport étrangers.

Des deux côtés, les armes sont les mêmes, réduction des tarifs des voies ferrées existantes, projets de voies d'eau nouvelles; des deux côtés, organismes locaux comme gouvernements, s'intéressent à la partie qui se joue.

L'intérêt général veut que les richesses nationales soient réservées au marché intérieur de préférence au marché extérieur; l'existence d'un fret lourd de sortie étant l'un des plus importants facteurs du développement des établissements maritimes, l'intérêt général veut, aussi, que les produits pondéreux de notre sol soient réservés à nos ports au lieu d'être abandonnés à des mains étrangères qui s'en serviraient pour fortifier à notre détriment leurs instruments d'échange.

Au point de vue national, donc, il importe de rechercher si, eu égard aux facilités nouvelles procurées aux transports, le canal du Nord-Est est susceptible de retenir les produits de notre sol dans nos établissements métallurgiques jusqu'à concurrence de leur maximum d'absorption, il importe de rechercher si le canal du Nord-Est permettra à des usines françaises, aujourd'hui tributaires de l'étranger, de s'alimenter dans des conditions égales d'économie,

en matières premières françaises ; il importe, enfin, d'examiner si la création de la nouvelle voie permettra de réserver au port de Dunkerque les excédents de la production lorraine que guette déjà le port d'Anvers.

Nous n'avons pas, on le conçoit, la prétention d'apporter ici, sur l'utilité du projet en discussion, une opinion personnelle, ne disposant pas des éléments multiples nécessaires pour la formuler ; nous avons voulu seulement, en prenant un exemple actuel, montrer toute l'importance que peuvent présenter les questions d'économie nationale pour l'appréciation de l'utilité des travaux publics.

4° L'Etat doit protéger l'unité nationale contre les forces de pénétration étrangères qui tendraient à la détruire.

La multiplication des échanges entre les peuples provoque, nous l'avons rappelé plus haut, des forces d'attraction vers le dehors qui, dans certains cas, sont susceptibles de dissocier l'unité nationale. Mais, en même temps que la pénétration des sociétés entre elles fait naître ces forces, en même temps que, sous leur impulsion, prend naissance un courant drainant vers l'extérieur les richesses nationales, il se peut que, sous l'action de forces contraires et opposées, nées, elles aussi, de la multiplication des échanges, un courant inverse d'immigration en main-d'œuvre ou en capitaux étrangers se produise, s'infiltrant dans tous les rouages de l'organisme économique et mettant en péril, s'il est trop intense, l'unité de la nation. Loin de nous l'idée de vouloir proscrire de manière absolue l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère ou l'amodiation de certaines richesses à des capitalistes étrangers. La main-d'œuvre étrangère, appelée à suppléer à l'insuffisance de nos bras, permet de pousser activement des

entreprises de mise en valeur du sol national qui, sans elle, ne pourraient être conduites avec la même intensité d'action. L'amodiation des richesses du pays à des capitalistes étrangers a pour contre-partie (dont nul ne saurait contester l'utilité) l'amodiation faite à des capitalistes français de richesses étrangères.

Mais là, comme en toutes choses, il y a une mesure à ne pas dépasser. Trop de main-d'œuvre étrangère, trop de richesses amodiées à des capitalistes du dehors, doivent fatalement entraîner une dissolution de l'individualisme national.

A. — *Danger d'une immigration excessive de l'ouvrier étranger.*

S'agit-il de la main-d'œuvre, le danger de l'immigration trop grande de l'ouvrier du dehors n'échappe à personne : les chefs les plus incontestés du socialisme le reconnaissent eux-mêmes, nous n'en voulons pour preuve que les déclarations apportées à la tribune de la Chambre des députés le 27 novembre dernier par M. Jean Jaurès (1).

(1) « Certes, Messieurs, mes amis et moi nous voulons que la France soit accueillante pour les ouvriers du dehors. Mais nous voulons qu'ils puissent être assimilés moralement par notre pays et socialement par la classe ouvrière (applaudissements à l'extrême gauche). Et déjà leur brusque afflux, déjà l'infiltration des ouvriers belges, allemands, polonais, kabyles, italiens, espagnols, arrête le mouvement des organisations ouvrières, crée des foyers de démoralisation. Ces hommes sont appelés loin de leur pays, loin de leur foyer. On leur défend de s'unir, de se syndiquer avec leurs camarades de France. Ils vivent sous une perpétuelle menace d'arbitraire et d'expulsion. Dans les régions où on les appelle et où le brusque grandissement de l'industrie n'a pas permis de construire des logis convenables pour les recevoir, ils sont entassés dans des taudis, et comme ils sont venus sans leurs enfants, sans leurs femmes, ils sont à dix ou douze avec une logeuse, bonne à tout faire, et, au bout de

Le danger de l'immigration étrangère n'a d'ailleurs pas échappé aux pouvoirs publics. Trois décrets en date du 10 août 1899 sont intervenus sur la proposition de M. Millerand, alors ministre du commerce.

Le premier en date de ces décrets, concernant les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat, stipule :

« Les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passées au nom de l'Etat par adjudication ou de gré à gré, devront contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engage à observer les conditions suivantes, en ce qui concerne la main-d'œuvre de ces travaux ou fournitures, dans les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché :

« 1°.

« 2° N'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par l'administration selon la nature des travaux et de la région où ils sont exécutés. »

Quant aux autres décrets, visant les conditions du travail dans les marchés passés au nom des départements et des communes, ils stipulent que les cahiers des charges pourront contenir ces mêmes dispositions. La formule adoptée par ces décrets est à notre sens très satisfaisante, car, tout en permettant de s'opposer dans la mesure utile à l'immigration de la main-d'œuvre étrangère, elle présente par contre assez de souplesse pour tenir compte des besoins des entreprises, besoins essentiellement variables suivant les époques et suivant les régions.

quelques mois ou de quelques semaines ces maisonnées misérables sont pourries » (Extrait du discours prononcé par M. Jaurès le 27 novembre 1913).

Nous ne prétendons pas que ces mesures constituent une réglementation complète de la question ; nous pensons au contraire qu'il conviendrait de prendre à l'égard des chantiers privés des mesures susceptibles de soustraire la main-d'œuvre française à une concurrence excessive de la main-d'œuvre étrangère. Mais, entendant ne nous occuper que de la question d'exécution des travaux publics, nous ne discuterons pas ici ces mesures générales, nous nous bornerons à rappeler qu'on ne saurait être trop prudent en pareille matière, la faible natalité de notre pays (1) nous imposant l'emploi d'ouvriers étrangers, dans une certaine proportion.

B. — *Danger d'une amodiation excessive des richesses nationales à des étrangers.*

L'immigration de l'ouvrier n'est d'ailleurs pas le seul facteur à considérer. A l'heure actuelle où la lutte économique se poursuit, plus âpre que jamais entre les nations, la main-mise des capitalistes sur le sol étranger est une des armes qui permettent aux pays riches de triompher des nations moins prospères. Il y a trois ans, le 15 avril 1911, M. Albert Thomas, député de la Seine, a porté la question à la tribune de la Chambre à l'occasion de la discussion de la loi des finances. Aux termes de la loi de 1810 sur les mines, l'Etat se trouvait sans action à l'égard des amodiations de concessions minières. Il pouvait ainsi

(1) De 1900 à 1912, l'accroissement de la population en France a été seulement de 2, 1 0/0, alors que cet accroissement était de 26, 2 0/0 pour la Russie, de 16, 7 0/0 pour l'Allemagne, de 15, 9 0/0 pour l'Autriche-Hongrie, de 10, 7 0/0 pour l'Angleterre, de 9 0/0 pour l'Italie (Voir Edmond Théry, *La transformation économique de la Russie*, 1914).

arriver qu'une concession de mines refusée à des capitalistes étrangers et accordée à des Français fût, le lendemain même du décret de concession, cédée amiablement à ces mêmes étrangers sans que le gouvernement eût le moyen légal d'empêcher cette cession. En vue de remédier à cette situation, le projet de loi portant modification de la loi de 1810, projet actuellement soumis au Parlement, subordonnait les amodiations des concessions minières à une autorisation rendue par décret en Conseil d'Etat.

C'est cet article (1), détaché du projet de loi, que M. Albert Thomas demanda d'insérer à la loi de finances alors en discussion.

M. Albert Thomas fit à cette occasion à la tribune de fort intéressantes déclarations, montrant comment en certaines régions les hommes les plus ardents à vouloir exploiter nos richesses naturelles étaient non des Français mais des étrangers (2).

(1) Cet article est ainsi libellé :

« Les mutations de propriété, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, et les amodiations de concessions minières par actes entre vifs ne peuvent être effectuées que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession.

« Le retrait de la concession fera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat. »

(2) Extrait du discours de M. Albert Thomas :

« Mais je soutiens que cette réforme ne peut attendre. Sans céder aux entraînements d'un patriotisme étroit et mesquin, inintelligent du mouvement économique moderne, on peut reconnaître que notre situation industrielle et financière réclame toute notre attention. Sur divers points du territoire, dans les régions où gisent des richesses minières considérables, il n'est que trop vrai que les hommes les plus ardents à vouloir exploiter ces richesses sont non pas

M. Charles Dumont, ministre des travaux publics, des postes et télégraphes, appuya l'amendement de M. Albert Thomas en termes qui définissent la véritable doctrine de gouvernement.

« Le gouvernement, dit-il, accepte l'amendement de des Français mais des étrangers.

« Dans le bassin de Normandie, c'est M. Thyssen qui est déjà en ce moment, sous des prête-noms, le véritable propriétaire de trois grandes concessions de mines de fer, concession de Soumont, concession de Perrières, concession de Diélette.

« Il y a mieux... ou pis. Dans le riche bassin de Meurthe-et-Moselle, dans le bassin de Longwy et Briey, les relevés que j'ai faits sur les annuaires financiers m'ont permis d'établir la participation des éléments étrangers, allemands, belges ou luxembourgeois.

« Sur 67 concessions, situées dans le bassin de Longwy-Briey, et dont je mets le tableau à la disposition de tous les membres de cette Chambre, 10 appartiennent en totalité à des mines étrangères, 8 appartiennent à des usines étrangères jusqu'à concurrence de 67 à 80 o/o, 3 appartiennent à des mines étrangères jusqu'à concurrence de 50 o/o ; 4 enfin, appartiennent à des usines étrangères dans la proportion de 25 à 40 o/o.

« Et, si l'on répartit, pour ainsi dire, géographiquement, topographiquement la participation des usines étrangères, ce sont, dans notre bassin minier de l'Est, 11.740 hectares de terrains concédés qui sont actuellement la propriété de sociétés étrangères, soit 27, 33 o/o de l'ensemble du bassin.

« Et c'est là, certainement, la participation minimum, puisque les relevés que nous avons faits portent sur les sociétés, au moment de l'achat de la concession, et que depuis lors les actions d'apport créées pour les concessionnaires primitifs peuvent fort bien avoir été réalisées par ceux-là mêmes qui sont devenus les propriétaires actuels de la mine.

« Cette situation est digne de réflexion à tous égards.

« Il est singulier de voir un pays comme le nôtre, qui a des richesses en minerais de fer abondantes, abandonner sans contrôle une partie de ses minerais à des capitalistes étrangers, alors que peut-être dans une quinzaine d'années nos usines seront obligées de se préoccuper de leurs approvisionnements. »

M. Albert Thomas, et je remercie personnellement notre collègue d'avoir pris l'initiative de détacher cet article du projet de loi sur les mines pour le faire voter dès aujourd'hui. Il sera entre mes mains le moyen légal d'interrompre la série des tractations qui interviennent en ce moment à l'égard de certaines mines.

« La pensée que M. Albert Thomas exprimait tout à l'heure, je tiens à l'exprimer au nom du gouvernement. Il ne s'agit en l'espèce ni d'un patriotisme mesquin, ni d'une sorte de prohibitionisme hautain à l'égard des industries étrangères. Nous considérons que la paix du monde se fera beaucoup par la pénétration de tous les intérêts économiques et nous n'y ferons jamais obstacle ; mais nous voulons avoir un droit de regard, nous voulons pouvoir suivre et étudier la manière dont les contrats sont passés ; nous voulons, par exemple, pouvoir et examiner dans quelles conditions sont perçus les impôts dus à l'Etat, nous voulons aussi pouvoir étudier, comme l'a fait la Suède à propos des mines de Laponie, dans quelle mesure l'expropriation des minerais de fer sert la cause de l'intérêt général et dans quelle mesure elle peut la desservir.

« Ce sont toutes ces questions dont nous entendons nous réserver l'examen au nom des droits de la nation. L'article additionnel de M. Albert Thomas se réfère à tous nos principes. Le gouvernement l'accepte et prie la Chambre de le voter. »

L'article voté devint l'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Nous avons tenu à rappeler ces faits, car ils montrent la préoccupation que la main-mise des capitalistes étrangers sur les richesses nationales est susceptible de causer aux pouvoirs publics.

La question doit d'autant plus retenir ici notre attention que la concession de travaux publics est l'un des moyens dont ces capitalistes peuvent être tentés de se servir pour accroître leur action de pénétration.

Dans son rapport sur le budget de l'exercice 1912 que nous avons déjà eu l'occasion de citer à diverses reprises, M. Péchadre, député, a signalé notamment la main-mise des étrangers sur nos entreprises concédées de tramways et de chemins de fer d'intérêt local et fait ressortir le péril que cet état de choses est susceptible de causer à notre industrie nationale.

De quelles armes dispose le gouvernement pour y remédier ?

On a parfois conseillé d'interdire impérativement toutes concessions aux étrangers. Mais on pourrait craindre qu'une pareille formule, peu conforme aux règles de courtoisie internationale, n'entraînât à notre égard des mesures de réciprocité.

Cette formule, d'ailleurs, ne présenterait pas l'élasticité nécessaire pour se plier à toutes les exigences.

Ce qui constitue un danger, ce n'est pas, en effet, l'immigration de l'ouvrier ou du capital étranger en elle-même, c'est l'importance anormale qu'elle peut prendre. Il convient donc, et c'est ce qu'a compris le législateur en 1911, de laisser au gouvernement responsable le soin d'examiner les cas d'espèce et de prendre, dans les actes d'homologation qui interviennent, à l'occasion de chacun de ces cas, les décisions utiles pour sauvegarder l'unité nationale. S'agit-il d'une concession de travaux publics, il conviendra de fixer dans le cahier des charges la proportion maximum de la main-d'œuvre étrangère employée par le concessionnaire ; il conviendra aussi de

réglementer la composition du conseil d'administration en fixant le nombre maximum de ses membres étrangers.

Majorité, parfois même, suivant les cas, unanimité obligatoire de membres français dans le conseil d'administration, sous peine de nullité des actes sociaux engageant la responsabilité des administrateurs, direction nécessairement confiée à un Français, telle est une des formules ; nous ne la citons qu'à titre d'exemple, estimant qu'en pareille matière, le gouvernement doit avoir la latitude utile d'appréciation.

Nous arrêterons là ces considérations. Ayant ainsi défini quel doit être le rôle directeur de l'Etat, examinons à présent les questions économiques, administratives et financières qui se posent lors de l'élaboration d'un programme de travaux publics.

CHAPITRE III

DE L'UTILITÉ D'UN TRAVAIL PUBLIC.

Nous rappelions au début du chapitre II que l'utilité d'un travail public peut s'apprécier de deux points de vue.

Les uns, l'appréciant du point de vue de celui qui supporte les dépenses du travail, estiment qu'il convient, avant tout, de rechercher si l'ouvrage doit être rémunérateur pour celui qui le paie, c'est-à-dire s'il doit lui rapporter l'intérêt courant.

Les autres, comme Favier, J. B. Say, Colson et la plupart des économistes examinent la question du point de vue de ceux qui usent du travail et considèrent un ouvrage comme utile si les services qu'il rend au public sont au moins équivalents aux dépenses qu'il cause.

Nous allons examiner successivement ces deux formules.

§ I. — De l'appréciation de l'utilité d'un travail public d'après les bénéfices qu'il rapporte à celui qui l'entreprend.

Il n'est pas besoin de longs développements pour démontrer que l'utilité d'un travail public ne saurait s'apprécier d'après les bénéfices qu'il rapporte à son auteur.

Voici, en effet, d'après l'article même de M. de Labry (1), où se trouve développée cette formule, à quelles

(1) *Journal des Economistes*, 1880, t. I, p. 380 et suiv.

conclusions elle amène à l'égard des travaux entrepris par l'Etat.

« Dans notre pays, dit-il, les gouvernements ont fait des essais réitérés pour tirer des péages des travaux construits par l'Etat, mais ces tentatives n'ont jamais obtenu de succès sérieux ; l'administration a dû enlever des routes les barrières de perception, fermer les guichets des ponts, abaisser indéfiniment les droits de navigation. Par suite, l'Etat ne tire, en France, un profit de ces travaux que grâce à une augmentation du rendement des impôts corrélative à l'augmentation de la production nationale.

« Si l'on admet que la production nouvelle totale annuelle de la France vaut 28 milliards, et que les perceptions du budget de l'Etat sont de 2.800 millions, somme égale au dixième de cette production totale, une économie ou un bénéfice de 50 francs, réalisé par notre industrie générale, aboutira, après des répercussions plus ou moins complexes, à augmenter en moyenne les recettes budgétaires de son dixième ou de 5 francs ; donc un travail construit aux frais du budget est rémunérateur pour l'Etat, en lui rapportant 5 o/o de la dépense d'établissement, s'il rapporte au public dix fois plus, c'est-à-dire 50 o/o de cette même dépense. »

Ainsi donc (étant admis qu'il n'y a pas de péages et que le rendement des impôts est du dixième de la production totale annuelle du pays) ceux qui apprécient l'utilité d'un travail public du point de vue de celui qui l'entreprend arrivent à cette conclusion que les seuls travaux dont l'Etat doit entreprendre la réalisation sont ceux qui procurent un accroissement annuel de la production représentant 50 o/o de leur dépense d'établissement.

Qu'ainsi, il soit établi que tel ouvrage doive déterminer

un accroissement de cette production ne représentant pas 50 o/o des frais qu'il entraîne, l'Etat pourrait hésiter à entreprendre cette œuvre, sous prétexte que son intérêt fiscal n'est pas suffisant !

S'il en est qui soient tentés de se rallier à cette conclusion, qu'ils se reportent au chapitre précédent où nous avons défini le rôle de l'Etat en matière de travaux publics ; ils y verront que l'Etat doit, avant tout, se préoccuper du développement des forces productives de la nation et qu'il commettrait la plus lourde des hérésies, lui, dont c'est la mission d'assurer le bien-être des individus, en ne sachant pas s'imposer et imposer les sacrifices financiers nécessaires pour développer les énergies créatrices de la nation. Ces principes condamnent une formule qui conduit à écarter l'exécution par l'Etat de travaux appelés à développer la production nationale, nous pourrions dire dans les hypothèses de chiffre admis par M. de Labry, à la développer intensivement, car elle va jusqu'à frapper d'improductivité des travaux accroissant la fortune publique de 49 o/o de leurs frais d'établissement.

M. Colson fait d'ailleurs ressortir, dans son remarquable ouvrage *Transports et Tarifs* (1), l'erreur d'une telle théorie.

« Il importe, dit-il, de bien remarquer que, pour qu'un travail facilitant les transports constitue un emploi fructueux du capital, il n'est nullement nécessaire qu'il soit productif de recettes. De ce que les pouvoirs publics, ou même les entreprises privées, qui ont établi une voie, n'en tirent pas des péages couvrant leurs charges, il ne résulte nullement que cette voie ne rend pas ses services dont la

(1) C. Colson, *Transports et Tarifs*, 1898, p. 645.

valeur dépasse ces charges. Pour savoir si elle constitue une entreprise utile ou non, ce qu'il faut constater c'est si les services qu'elle rend sont égaux ou inférieurs aux dépenses qu'elle cause. »

Ce n'est certes pas à dire qu'au moment où on se préoccupe de la création d'un travail public, il ne faille pas rechercher quels doivent être les principaux bénéficiaires de l'œuvre.

De Labry dit à cet égard dans l'article cité plus haut : « Si un particulier fait une construction, telle qu'un chemin, un pont, un embranchement à rails pour desservir une terre, une mine, ou tout autre bien lui appartenant, il profitera entièrement de l'économie sur les transports qui résultera du travail. Donc, si cette économie est de 5 o/o ou de plus, l'ouvrage sera rémunérateur pour le particulier constructeur.

« Si un entrepreneur ou une compagnie fait un travail afin d'en tirer un péage, le public pour user de ce travail, ne consentira pas, en général, à donner au constructeur tout le profit que lui-même en tirera. Le profit devra se partager entre le public et le péager : il faudra donc qu'il dépasse 5 o/o, qu'il soit par exemple de 10 o/o, pour donner au constructeur 5 o/o, c'est-à-dire pour être rémunérateur.

« La commune ou le département se trouvent dans des conditions intermédiaires entre celle d'une compagnie péagère et celle de l'Etat.

« S'ils ne perçoivent pas un péage direct comme la compagnie, ils profitent comme l'Etat, et plus immédiatement que lui, de l'accroissement que prend sur leur territoire la recette des impôts ; de plus, pour bénéficier de cet accroissement, ils ont des moyens spéciaux, tels que l'exhaussement

du nombre des centimes additionnels, les octrois, les taxes locales diverses. On peut donc dire que la commune et le département tireront un profit rémunérateur d'un travail sans péage établi par eux si ce travail donne au public qui en use un bénéfice intermédiaire entre les 10 0/0 indiqués pour la compagnie péagère et les 50 0/0 indiqués pour l'Etat, soit un bénéfice de 20 0/0 à 40 0/0, sur son coût d'établissement.

« Mais, puisqu'entre le bénéfice général annuel résultant d'un travail et le capital consacré à l'établissement de ce travail, la proportion qui rémunérera le constructeur peut s'évaluer à 5 0/0 pour le particulier, 10 0/0 pour la compagnie péagère, 20 0/0 à 40 0/0 pour la commune ou le département, 50 0/0 pour l'Etat, laissons autant que possible la personne, l'association, la localité intéressée, construire à ses frais l'ouvrage proposé ou désiré par elle. N'en chargeons l'Etat que si lui seul peut l'accomplir.

« Il s'en trouvera d'autant mieux que l'économie ou le gain causé à la production par le nouvel ouvrage apportera aux impôts perçus par l'Etat la même augmentation, soit que l'Etat ait payé le travail, soit qu'il ait été exonéré de cette dépense. »

« Toutefois ces motifs sont loin de pouvoir suggérer à l'administration centrale une règle absolue de conduite.

« Sur les décisions de l'Etat à l'égard des travaux publics, combien d'influences variées peuvent être exercées par la défense du pays, par les rapports internationaux, par les intérêts de la civilisation ! »

Ces observations de M. de Labry amènent de notre part deux réserves.

1° L'infériorité de la situation de l'Etat à l'égard des sociétés concessionnaires, d'après l'opinion de M. de Labry,

tient à ce que l'Etat, ne percevant pas de péage, ne tire de rémunération que par les seuls prélèvements effectués à titre d'impôt sur la richesse nationale.

Mais, il est inexact de dire que l'Etat ne perçoit jamais de péage ; l'Etat exploitant de chemins de fer le perçoit, tout comme les sociétés particulières. Lorsqu'il en est ainsi et qu'il y a péage au bénéfice de l'Etat, la conclusion de M. de Labry se retourne entièrement, car l'Etat percevant, outre le péage, une rémunération supplémentaire sous forme d'impôts, peut se contenter d'un péage moindre qu'une société privée.

Nous reviendrons sur ce point au chapitre suivant où nous traiterons de la concession.

2° Nous ne croyons pas que la considération des profits éventuels doive exercer une influence aussi déterminante que l'indique M. de Labry sur la désignation de la personne morale ou privée qui doit entreprendre un travail public. Nous avons montré au précédent chapitre que l'Etat doit défendre l'unité nationale contre les causes qui tendent à la dissocier et nous avons rappelé que parmi ces causes se trouvent les tendances particularistes régionales et l'individualisme privé. L'Etat ne saurait donc, pour une simple considération de profit, remettre à autrui le soin d'exécuter des ouvrages intéressant l'économie nationale. Il le doit d'autant moins qu'il a d'autres moyens que l'impôt, pour exiger des principaux bénéficiaires d'un travail public (personnes morales ou privées) des concours spéciaux, qu'il s'agisse des concours en nature par la cession gratuite des terrains utiles, qu'il s'agisse de subventions en argent, représentant une quote-part des dépenses d'établissement, parfois aussi des dépenses d'entretien. Ces concours que la simple équité justifie,

sont aujourd'hui la règle normale et courante ; ils permettent précisément, tout en sauvegardant le rôle directeur de l'Etat, d'associer aux charges financières de l'entreprise d'intérêt général ceux qui sont plus spécialement appelés à en tirer profit ; c'est là, sans nul doute, la meilleure formule.

En un mot donc, si la personne des bénéficiaires d'un travail public et la quotité de leurs profits respectifs importent peu pour l'appréciation de l'utilité intrinsèque de l'ouvrage, et par suite pour la décision du principe à prendre sur son exécution ; si, d'autre part, elles ne sont pas de nature à exercer une influence déterminante sur le choix de la personne morale ou privée qui doit entreprendre l'ouvrage (ce choix dépendant, non accessoirement, mais principalement de considérations de l'ordre politique, économique ou social), ces facteurs, toutefois, doivent être attentivement envisagés par l'auteur de l'ouvrage, car ils lui permettront de déterminer et d'évaluer les concours spéciaux qu'il peut réclamer en vue de l'exécution du travail.

§ II. — De l'appréciation de l'utilité d'un travail public d'après les bénéfices qu'il rend tant au public qu'à celui qui l'entreprend.

Les principes généraux d'économie politique que nous avons rappelés au précédent chapitre nous conduisent à apprécier l'utilité d'un travail public d'après l'ensemble même des services qu'il est appelé à rendre. Cette formule est d'ailleurs celle à laquelle se sont ralliés la plupart des économistes et des ingénieurs qui se sont préoccupés de la question. J.-B. Say, Favier, Dupuit, Picard, MM. de Freycinet, Colson, Considère l'ont adoptée.

Nous n'entreprendrons pas de rappeler ici les remarquables travaux, les discours, les ouvrages, les articles de revue où ils ont étudié sous toutes ses formes l'utilité qu'ils avaient ainsi définie ; nous nous bornerons à indiquer les conclusions qui ont nos préférences.

Un travail public présente à la fois des avantages directs et des avantages indirects. Qu'entend-on par les uns et les autres ?

1° Avantages directs des travaux publics.

M. Colson a fait justice dans son ouvrage *Transports et Tarifs* (1) d'une erreur qui a parfois cours en la matière.

« On réserve parfois, dit-il, le nom de bénéfices directs à ceux que réalise le détenteur d'une voie de communication, et on appelle bénéfices indirects tous ceux que la réduction des prix des transports procure au public. C'est là une terminologie inexacte ; dans les bénéfices procurés au public, les seuls dont nous nous occuperons d'abord, il y en a de très directs et ce sont de beaucoup les plus importants.

« Ils rentrent dans deux catégories :

« En premier lieu, sur tous les transports qui se fussent effectués, même si la réduction n'avait pas eu lieu, le public bénéficie directement d'une somme précisément égale à l'écart entre le prix ancien et le prix nouveau.

« En second lieu, certains transports qui ne s'effectuaient pas au prix ancien, parce qu'ils ne valent pas ce qu'ils auraient coûté s'ils s'effectuaient une fois que le prix s'est abaissé ; chacun d'eux donne un bénéfice direct au particulier qui trouve intérêt à le faire exécuter dans ces conditions, et le

(1) C. Colson, *Transports et Tarifs*, p. 640 et 641.

bénéfice qu'ils procurent se chiffre par l'écart entre leur valeur et ce prix de revient nouveau. »

Et après avoir montré que l'existence d'un péage ne modifie pas cette formule (1), M. Colson conclut que la mesure réelle de l'utilité d'une voie nouvelle c'est, « pour les transports qui eussent pu s'effectuer sans perte par l'ancienne voie, l'écart des prix de revient ; pour tous les transports qui n'eussent pas pu supporter un prix égal aux frais qu'ils auraient causés par l'ancienne voie, l'écart entre leur valeur et leur prix de revient par la voie nouvelle, lequel a pour maximum l'écart entre les prix de revient par les deux voies. »

Il ne nous semble pas possible de définir de façon plus précise les éléments d'évaluation de l'utilité *directe* d'un travail public, tout au moins de l'utilité chiffrable (car il est de toute évidence qu'une voie nouvelle peut procurer des avantages aussi directs que les économies de transport, mais non chiffrables ; c'est ainsi qu'en matière de voies ferrées la rapidité et la régularité sont des avantages essentiellement directs).

Observations sur la comparaison des prix de transport par voie ferrée et par voie d'eau. — Nous nous bornerons à présenter ici certaines observations sur l'application de cette formule.

1° Les prix à comparer sont les prix de revient des transports par l'ancienne et par la nouvelle voie. On fait à cet égard remarquer, en matière de construction de canaux, qu'il faut avoir soin, pour une comparaison équitable des prix de la voie d'eau et de la voie de fer, de tenir

(1) Nous ne reviendrons pas ici sur la démonstration faite par M. Colson ; elle est faite en termes si précis qu'elle est irréfutable.

compte des charges spéciales de la voie ferrée. Alors, en effet, que le canal, construit par l'Etat, administré et entretenu par lui, est livré aux transports, libre de tous frais de premier établissement, d'administration et d'entretien, l'usager de la voie ferrée voit une quote-part de ces divers frais s'ajouter pour lui au prix de revient proprement dit du transport. Le fait est exact et il n'est pas niable qu'il faille en tenir compte dans une étude comparative des voies d'eau et des voies de fer. Mais, si la stricte équité amène à majorer les prix des transports par eau de ces charges spéciales à la voie de transport, qui incombent aujourd'hui exclusivement à l'Etat, elle doit, aussi, conduire à majorer les prix des transports par chemin de fer de leur quote-part correspondante dans les charges de la voie ferrée supportées par l'Etat. Il ne faudrait pas oublier, en effet, tous les sacrifices qu'a faits l'Etat pour la construction des réseaux d'intérêt général. C'est l'Etat qui a pris à sa charge pour les lignes antérieures aux conventions de 1883, l'infrastructure des voies et la construction des travaux d'art ; c'est l'Etat qui, aux termes des conventions de 1883, doit supporter la totalité des dépenses d'établissement des lignes, abstraction faite d'un chiffre forfaitaire soit global, soit kilométrique, laissé à la charge des Compagnies. M. l'inspecteur général Chargueraud, le très distingué directeur actuel des routes et de la navigation au ministère des travaux publics, a rappelé, dans une étude publiée en 1902 dans la *Revue politique et parlementaire*, l'importance des sacrifices consentis par l'Etat en faveur de la voie ferrée et les a comparés aux sacrifices consentis en faveur de la voie d'eau. A l'époque où paraissait cet article, les charges du contribuable ressortaient annuellement sur les canaux à 0 fr. 0144 et sur

les chemins de fer à 0 fr. 0142 par tonne kilométrique transportée.

Ces chiffres doivent aujourd'hui être légèrement modifiés. Si on se reporte, en effet, aux statistiques les plus récentes (1), on voit que depuis 1848, l'Etat a consacré aux canaux (nous ne parlons pas des rivières dont les conditions naturelles sont variables), y compris les dépenses de rachat des canaux concédés une somme

de 695.000.000

Au taux de 5 o/o (intérêts et amortissement) cette somme représente une annuité de

34.750.000

à laquelle il convient d'ajouter pour frais d'entretien, d'administration et d'une partie de l'exploitation (éclusiers, alimentation) une somme annuelle d'environ. .

7.500.000

Pour les chemins de fer, l'Etat a fourni une somme de 4.973.492.782, soit en

chiffres ronds 5.000.000.000

qui correspond à une annuité de 250.000.000

Le tonnage kilométrique des canaux étant

de 3.055.000.000, soit en chiffres ronds 3.000.000.000

les charges du contribuable correspondent par tonne kilométrique transportée à

$$\frac{34.750.000 + 7.500.000}{3.000.000.000} = 0.014$$

Le tonnage kilométrique des marchandises sur les chemins de fer étant de

23.287.999.582, soit en chiffres ronds. 23.300.000.000

(1) Statistique des chemins de fer français au 31 décembre 1911.
Statistique des voies de navigation intérieure au 31 décembre 1911.

les charges du contribuable corres-
pondent par tonne kilométrique

transportée à $\frac{250.000.000}{23.300.000.000} = 0.0107$

Les subsides de l'Etat seraient ainsi d'un ordre de grandeur comparable, dans un cas et dans l'autre ; la correction à apporter aux prix de transports par eau du fait d'une contribution spéciale de l'Etat serait donc des plus minimales (1).

Il importe, d'ailleurs, de remarquer que, dans la plupart des cas où la voie ferrée se trouve en concurrence effective avec la voie d'eau, le tarif de transport par voie ferrée est très sensiblement inférieur au prix de revient moyen de l'ensemble des transports et se rapproche très sensiblement de ce que MM. Considère et Colson appellent « le prix de revient partiel », c'est-à-dire du quantum des frais supplémentaires provoqués par le transport nouveau

(1) M. C. Colson, il est vrai, a répondu à cela (V. *Revue politique et parlementaire* du 10 avril 1913) que les seules voies ferrées susceptibles de se trouver en concurrence avec les voies navigables sont uniquement celles qui desservent de grands courants de transports dans des pays peu accidentés et que celles-là ne coûtent pas un sou à l'Etat, car, s'il a concouru à leur établissement à l'origine, il y a longtemps qu'il tire d'elles, rien que par l'impôt sur les voyageurs, infiniment plus que l'intérêt des subventions fournies. Soit ! Mais ne pourrait-on pas tenir un raisonnement analogue à l'égard des voies d'eau artificielles. S'il est des canaux construits dans des pays accidentés et desservant un trafic réduit, qui ont coûté à l'Etat plus qu'ils ne lui rapportent, il n'en saurait être de même de voies d'eau desservant, au travers de régions à faible relief, un important trafic ; il serait certainement exact de dire d'elles que si l'Etat a concouru à l'origine à leur établissement et concourt encore à leur entretien, il retire par les prélèvements fiscaux sur la richesse qu'elles ont créée, infiniment plus que l'intérêt des subventions fournies.

La vérité est que tout est question d'espèce.

venant s'ajouter à un courant de trafic préexistant. En un mot, pour ces transports, la partie de la taxe qui a le caractère d'un péage, c'est-à-dire celle qui est destinée à couvrir l'intérêt du capital d'établissement à la charge de la compagnie, les frais d'entretien et les frais généraux de l'entreprise est extrêmement réduite ; elle peut même être nulle, les compagnies qui désirent retenir sur leurs rails des marchandises, qu'on ne leur donnerait pas à transporter à un prix plus élevé, ayant intérêt à consentir des abaissements du tarif normal, voire même à réduire la taxe perçue au seul prix de revient partiel, lequel constitue, normalement, une limite inférieure du prix total du transport.

On peut se faire une idée des réductions que la concurrence de la voie d'eau a provoquées dans certains tarifs de chemins de fer en comparant les tarifs respectivement appliqués pour des transports similaires dans deux régions, l'une où le chemin de fer est l'unique transporteur, l'autre où la voie d'eau lui dispute le trafic ; nous extrayons ces renseignements d'un article de M. A. Renaud, inspecteur général des ponts et chaussées, publié dans la *Revue politique et parlementaire*, d'avril 1913.

« Un double exemple, qui met en évidence ce fruit de la concurrence, d'une manière typique, est l'institution des tarifs communs Nord-Est 107 (combustibles) et 113 (minerais), créés comme suite aux mesures prises par le gouvernement pour relier par un canal les régions minières et industrielles du Nord et de l'Est, et, en regard, le maintien par la Compagnie P.-L.-M. d'un prix presque prohibitif pour le transport des combustibles du bassin de la Loire, où la Compagnie ne trouve pas la concurrence de la voie d'eau. Le prix de la tonne kilométrique, qui se

tenait normalement pour les combustibles entre 0 fr. 034 et 0 fr. 040 sur les réseaux français, a été abaissé par le tarif 107 à 0 fr. 0207 pour les transports entre le Pas-de-Calais et la Meurthe-et-Moselle. Le tarif 113 a descendu le prix à 0 fr. 0156 pour les minerais, sur le même parcours. Par contre, la houille continuait à payer 0 fr. 0487, 0 fr. 0561 et jusqu'à 0 fr. 0722 par tonne et par kilomètre, de Saint-Etienne sur Roanne, Lyon et Givors ».

L'exemple des tarifs 107 et 113 montre que les Compagnies de chemins de fer ont été amenées par les nécessités de la concurrence à consentir des réductions considérables de tarifs en faveur des transports que la voie d'eau était susceptible de leur enlever. Il n'entre pas dans notre pensée de formuler la moindre critique à leur égard. Dans ses remarquables travaux qui font autorité en la matière, M. Dupuit, inspecteur général des ponts et chaussées, a montré que le moyen pour un concessionnaire d'une voie de transport de retirer de cet ouvrage le maximum de bénéfices personnels consistait à faire varier les péages suivant la nature de la marchandise transportée, en les réduisant, au besoin, à zéro, de manière à ne demander à une marchandise que ce qu'elle peut payer. A moins qu'on ne veuille prétendre que les Compagnies de chemins de fer doivent (ce qui serait du sacrifice pour une Compagnie privée) pousser le désintéressement jusqu'à ne pas se préoccuper des questions de bénéfices, on ne saurait vraiment leur reprocher de faire usage d'une formule que justifie chaque jour la pratique commerciale. Mais ce que nous voulons faire remarquer, c'est qu'il importe, dans la comparaison des taxes appliquées sur la voie d'eau et sur la voie de fer, de ne pas parler *à priori* et par principe, de la nécessité de faire intervenir en fa-

veur des tarifs de la voie de fer une correction basée sur l'existence d'un péage, ce péage étant parfois réduit à une quotité minime, parfois même inexistant (1).

Il convient d'ailleurs de bien préciser la question. Le prix de revient *réel* des transports par voies ferrées se compose de trois parties : le prix de revient partiel, c'est-à-dire le montant des frais spéciaux au transport ; le péage, c'est-à-dire la quote-part correspondant aux dépenses d'établissement (à la charge de la Compagnie), aux frais d'entretien et aux frais généraux ; enfin la quote-part du transport dans les dépenses de la voie ferrée supportés par l'Etat. Le prix de revient réel des transports par eau, comprend deux parties, d'une part le prix de revient partiel, d'autre part la quote-part du transport dans les dépenses de la voie d'eau supportées par l'Etat.

Dès lors, si par suite de la concurrence, les tarifs appliqués se rapprochent sensiblement, tant sur la voie ferrée que sur le canal, du prix de revient partiel, on voit que, pour obtenir les prix de revient réels (seuls intéressants à comparer pour l'appréciation de l'utilité respective des voies), il faut : 1° majorer les tarifs d'usage tant de la voie d'eau que de la voie ferrée de la quote-part du transport dans les dépenses d'établissement de la voie supportées

(1) Dans l'article déjà cité de la *Revue politique et parlementaire*, du 10 avril 1913, M. C. Colson reconnaît nettement cette réduction de péage.

Après avoir indiqué que, même dans un but de concurrence, les Compagnies ne sauraient abaisser leurs tarifs au-dessous du coût de transport, M. C. Colson ajoute : « Elles (les Compagnies) se contentent sur certains transports, d'un produit net très inférieur à celui qu'il leur faut réaliser en général pour couvrir leurs frais ; mais elles ne font pas de transports qui ne couvrent pas au moins les frais qu'ils causent... »

par l'Etat ; 2° majorer en outre les tarifs de la voie ferrée du péage ou de la fraction du péage non appliqué.

2° Dans l'étude de l'utilité d'une voie d'eau nouvelle il conviendra de tenir compte de la réduction qu'une organisation rationnelle des services et de l'outillage ne manquera pas de produire dans les prix de transport. Nous avons rappelé au chapitre II quelle était à cet égard dans notre pays l'infériorité de situation de la voie d'eau à l'égard de la voie de fer ; mais nous ne doutons pas que la création récente de l'Office national de la navigation ne permette de remédier au défaut d'organisation et à l'insuffisance des moyens du halage dont souffre notre navigation intérieure. C'est là un élément nouveau dont on ne saurait négliger l'existence.

3° Nous avons eu soin d'indiquer, mais nous tenons à souligner ce point, que les économies des transports ne sont pas les seuls avantages directs à envisager du fait de la création d'une voie de transport nouvelle ; il faut aussi tenir compte de ce que M. Colson appelle « la qualité du service rendu au public ». C'est là un facteur d'une importance capitale lorsqu'on étudie comparativement la voie d'eau et la voie de fer. Le chemin de fer présente, pour l'exécution des transports, des avantages directs de sécurité, de régularité et de rapidité que ne connaît pas la voie navigable. Ces avantages sont d'une telle importance pour certaines natures de marchandises que la voie d'eau, quelque réduction qu'elle permette d'apporter aux tarifs, ne saurait en enlever le trafic à la voie ferrée. Par contre, les rivières et les canaux directement accessibles sur tout leur

parcours constituent, suivant l'expression d'A. Picard (1), de véritables ports continus. « Ici, dit l'éminent auteur, ce sont des moellons, de la castine, du sable, de la pierre de taille que le bateau prendra au droit de la carrière ; là, ce sont des amendements qu'il déposera en face de la terre destinée à les recevoir, plus loin ce sont des betteraves qu'il recueillera pour les porter à la sucrerie. Nous pourrions multiplier ces exemples à l'infini, mais ce serait peine perdue, car personne ne nie à cet égard la supériorité des voies navigables. »

Ce sont là des considérations qu'on ne saurait oublier lorsqu'on s'efforce d'évaluer les avantages qu'une voie de transport nouvelle est susceptible de procurer.

2° Avantages indirects des travaux publics.

Tous ceux qui se sont préoccupés de l'étude de l'utilité des travaux publics admettent, qu'outre leurs avantages directs, ceux-ci procurent des avantages indirects en raison de l'essor agricole, industriel, ou commercial qu'ils déterminent. Mais, là où la difficulté et le désaccord commencent, c'est lorsqu'il faut, sinon chiffrer, tout au moins définir l'ordre de grandeur de ces avantages indirects. Cette question a fait notamment l'objet d'une discussion particulièrement intéressante entre MM. Colson et Considère (2). Qu'il existe des bénéfices indirects du fait de l'exécution des travaux publics, M. Colson ne le conteste pas.

(1) V. A. Picard, *Traité des chemins de fer*.

(2) V. à cet égard *Annales des Ponts et Chaussées*, 1892 (*Mémoires et Documents*), 1^{er} Semestre ; *Annales des Mines*, 1892, *Mémoires*, 2^e Semestre ; *Annales des Ponts et Chaussées*, 1894, *Mémoires et Documents*.

« Sans doute, dit-il (1), ces derniers existent : les économies et les bénéfices directs réalisés sur les transports constituent des capitaux nouveaux qui fructifient à leur tour : si la création de cultures ou d'industries nouvelles ne se fait au début que par un déplacement de capital ou de main-d'œuvre, la concurrence féconde entre les emplois amène peu à peu une augmentation constante de la production générale. »

Et plus loin M. Colson écrit (2) :

« Il est vrai qu'en dehors des économies matérielles que procure le chemin de fer, sa présence seule amène un certain essor dans les transactions. Les transports qui ne pouvaient pas payer les prix antérieurs à sa création ne sont pas les seuls qu'il fasse naître.

« Il y a certainement des transports dont la valeur est très supérieure au prix payé sur l'ancienne route, qui eussent, par conséquent, fort bien pu payer ce prix, et qui cependant ne se seraient jamais opérés sans la construction du chemin de fer. C'est un point qu'il ne faut pas omettre de signaler, car on s'expose à de grandes erreurs, dans les questions économiques, quand on admet, comme on le fait parfois, qu'il suffit qu'une opération soit praticable et lucrative pour qu'elle s'effectue. La routine est, dans bien des cas, le plus grand obstacle au progrès ; de même que, pour vendre un produit, si avantageux qu'il soit, il faut savoir solliciter l'acheteur de vingt manières, de même, pour développer les échanges les plus lucratifs entre divers pays, il faut que les moyens de transport attirent et appellent la clientèle par une sorte de publicité.

(1) V. Colson, *Transports et Tarifs*, p. 644.

(2) V. *Transports et Tarifs*, p. 651 et 652.

Or, la présence seule d'une gare dans un pays constitue, à cet égard, la publicité la plus efficace. Tel particulier, qui ne songeait pas à chercher hors de son village des débouchés qu'il eût d'ailleurs pu trouver depuis longtemps, commencera à y songer, le jour où il verra, à côté de lui, une station par laquelle on peut entrer en communication directe avec le chef-lieu de la région, en même temps qu'avec toute la France. Au point de vue des arrivages, qu'il faut aller chercher à la gare sans choisir son jour, l'importance des facilités dues au voisinage de cette gare est souvent plus grande que celle de l'économie sur le coût du camionnage. Il y a là une action de présence des chemins de fer, qui s'ajoute à celle que produit l'abaissement même du prix de transport, et qu'il ne faut pas négliger. M. Considère l'a très justement mise en lumière dans des travaux récents. Mais sans la négliger, il ne faut pas non plus en exagérer l'importance, car malheureusement l'expérience montre que ces éléments de trafic latents sont fort lents à se développer, et c'est pour en avoir trop fait état que l'on s'est si souvent trompé dans l'évaluation du produit probable des lignes secondaires. »

En un mot, le très distingué économiste reconnaît nettement l'existence possible d'avantages indirects, mais il met en garde contre la tendance qui porte à en exagérer l'importance ; il estime que dans bien des cas le prétendu bénéfice indirect se réduit à la simple économie du prix des transports avec laquelle il se cumule.

M. Considère, au contraire, faisant ressortir au crédit de la voie nouvelle la somme des valeurs correspondant à toutes les productions qu'elle a provoquées, estime que les avantages indirects l'emportent notablement sur les économies dans les transports ; c'est ainsi qu'il évalue ces

économies à la moitié de la recette brute, alors qu'il chiffre les avantages indirects à trois fois cette même recette.

Pour bien comprendre l'objet précis de la discussion, il convient de rappeler l'exemple pris par M. Considère. « Supposons, dit-il, qu'un maître de forges ne puisse soutenir la concurrence étrangère que si les minerais qu'il emploie lui reviennent, au plus, à 20 francs la tonne : la valeur du minerai en question, pour ce maître de forges, c'est-à-dire le prix maximum qu'il peut en donner, sera de 20 francs. Si donc il le paie 18 francs, transport compris, il fera une économie de 2 francs par tonne de minerai, soit de 6 francs par tonne de métal dont la production exige l'emploi de 3 tonnes de minerai ; et, s'il vend cette tonne de métal au prix de 200 francs, la différence entre ce prix de vente et la somme de 54 francs dépensée pour le minerai, représentera des salaires distribués soit à l'usine, soit à la houillère et une certaine rente payée aux capitaux. Il est utile d'insister pour montrer combien la somme d'utilité correspondant à toute cette production qui représente une valeur de $200 - 54 = 146$ francs, peut l'emporter sur l'économie du transport qui n'est que de 6 francs. »

M. Colson répond à cela : « Oui, sans doute, cela serait vrai, si la main-d'œuvre et les capitaux qui reçoivent 146 francs en salaires ou en intérêts devaient, à défaut de cet emploi, rester oisifs, ou tout au moins recevoir des salaires et un intérêt notablement moindres.

« Mais, s'il en était ainsi, on ne comprendrait pas pourquoi ce maître de forges aurait subordonné toute sa fabrication à ces 6 francs d'économie sur le transport. Il lui eût été possible d'abaisser son prix de revient de plus de 6 francs, en offrant un salaire un peu moindre à la main-

d'œuvre, un intérêt un peu moindre aux capitaux, et ceux-ci eussent encore été trop heureux de s'employer à ces conditions. »

En un mot, M. Colson fait ressortir qu'il n'est pas exact de mettre à l'actif de la voie de transport nouvelle la totalité des rémunérations de la main-d'œuvre ou du capital engagé dans les nouvelles usines, à moins que cette main-d'œuvre ou ces capitaux n'aient dû, à défaut de cet emploi, rester oisifs. Tel est l'objet essentiel de la discussion.

Nous reconnaissons volontiers avec M. Colson que s'il eût existé d'autres débouchés pour la main-d'œuvre et le capital engagés dans les nouvelles usines, on commettrait un véritable double emploi en ajoutant la rémunération intégrale de la main-d'œuvre et du capital au bénéfice résultant de la réduction du prix de transport ; mais il est des considérations d'un autre ordre dont il importe de tenir compte.

De la nécessité de faire intervenir les considérations d'économie nationale. — Il ne suffit pas de rechercher si d'autres emplois s'offraient ou pouvaient s'offrir à ces capitaux et à cette main-d'œuvre ; il faut aussi rechercher si capital et main-d'œuvre pouvaient, avant l'exécution du travail public, trouver un emploi *dans la région*. Il est fort possible, en effet, que, si l'usinier n'a pu, avant la construction de la voie nouvelle, créer son usine, c'est précisément parce que les capitaux et la main-d'œuvre, auxquels le prix élevé des transports ne lui permettait d'offrir qu'une rémunération réduite, préféraient émigrer vers d'autres lieux où ils percevaient la rémunération normale correspondant à l'état général du marché. Or, si l'exécution de la voie nouvelle permet de retenir au pays la main-d'œuvre et le

capital qui, sans elle, s'en seraient allés vers d'autres contrées, il y a là, tant au point de vue social, qu'au point de vue de l'économie nationale, une utilité qui peut n'être pas chiffrable, mais qui n'en est pas moins d'une particulière importance. Le point de vue social est évident si, au lieu de l'individu abstrait trop souvent étudié par les économistes, on envisage l'homme vrai, cet être qui, au foyer abandonné, laisse des charges et des affections, cet être auquel la vie fiévreuse de l'usine ou les vicissitudes de l'existence vagabonde n'enlèvent pas la nostalgie du clocher natal.

Le point de vue de l'économie nationale n'est pas moins important. Est-il besoin de dire, qu'à une époque comme la nôtre, où la lutte économique existe entre tous les peuples, où la victoire est à ceux qui disposent du plus grand nombre de capitaux, d'énergies et de bras, un travail public est éminemment utile, qui, par les usines dont il provoque la création, permet de retenir à l'intérieur des frontières ces facteurs nécessaires de la production qu'attire l'étranger. Cela, nul ne peut le contester.

Mais nous allons plus loin, et nous ajouterons qu'au point de vue national un travail public est utile, s'il évite l'émigration des capitaux et des bras d'une partie à l'autre d'un même territoire, car le meilleur équilibre économique, celui qui correspond à la répartition la plus satisfaisante des richesses et du bien-être, est celui qui résulte du développement parallèle et simultanée des diverses régions.

Voilà une première observation concernant le cas où capitaux et bras engagés dans les centres de production dont la voie nouvelle a provoqué la création eussent dû pour trouver emploi émigrer vers d'autres lieux.

Examinons maintenant le cas où le déplacement de ces capitaux et de cette main-d'œuvre se produit à l'intérieur de la région elle-même, c'est-à-dire le cas où les capitaux et les bras engagés dans les nouvelles usines avaient déjà dans la région d'autres emplois effectifs.

Dans ces cas encore, il ne faut pas négliger de rechercher l'utilité spéciale qui peut, au point de vue de l'économie nationale, résulter de ce changement d'affectation des facteurs de la production.

Grâce aux voies de transport nouvelles, en effet, des matières brutes, houilles, minerais, ardoises, produits de toutes sortes qui jusqu'alors n'étaient transportables qu'à de courtes distances et qui, faute de débouchés, restaient inexploitées, vont devenir les éléments d'une industrie manufacturière ou extractive ; et la région, jusqu'alors exclusivement agricole, va devenir à la fois agricole et manufacturière. Or Frédéric List a montré, en s'appuyant sur l'histoire et sur la statistique comparée, combien le passage de l'état agricole à l'état agricole et manufacturier présente d'importance pour les nations. Il faudrait lire les pages admirables où il montre que la navigation, le commerce intérieur et extérieur, les sciences, l'agriculture elle-même ne se montrent prospères que là où les manufactures sont parvenues à une grande prospérité ; nous nous bornerons à reproduire les quelques lignes de l'*Introduction au Système national d'économie politique* où List a condensé les éléments de ses observations.

« Chez la nation purement agricole, dit-il, même lorsqu'elle communique librement avec des peuples manufacturiers et commerçants, une portion considérable des forces productives et des ressources naturelles demeure oisive et inemployée. Sa culture intellectuelle et politique et ses

moyens de défense sont bornés. Elle ne possède ni navigation importante, ni commerce étendu ; sa prospérité, en tant qu'elle résulte du commerce extérieur, peut être interrompue, troublée, anéantie par des mesures de l'étranger et par des guerres.

« L'industrie manufacturière, au contraire, est favorable aux sciences, aux arts et aux progrès politiques ; elle augmente le bien-être général, la population, le revenu de l'Etat, et la puissance du pays ; elle fournit à celui-ci les moyens d'étendre ses relations dans toutes les parties du monde, et de fonder des colonies ; elle alimente les pêcheries, la navigation marchande et la marine militaire. Par elle, seulement, l'agriculture du pays atteint un haut point de perfection.

« L'agriculture et l'industrie manufacturière réunies chez un même peuple, sous la même autorité politique, vivent dans une paix perpétuelle ; elles ne sont troublées dans leur action réciproque, ni par la guerre, ni par les mesures de l'étranger ; elles garantissent par conséquent à la nation le développement incessant de sa prospérité, de sa civilisation et de sa puissance. »

Ces observations montrent toute la supériorité de l'économie complexe sur l'économie simple pour le développement, la prospérité des nations, la conservation de leur puissance et de leur indépendance. Nous voudrions citer encore sur ce point, car il est capital, l'opinion de Carrey. Dans son ouvrage « *La science sociale* », l'économiste américain a fait ressortir que là où production agricole et production manufacturière coexistent, il n'y a plus pour l'échange de leurs produits respectifs, de ces prélèvements élevés perçus par des intermédiaires pour les trafics à longue distance, prélèvements en raison desquels le consom-

mateur paie cher alors que le producteur vend bon marché. Dans un pays à économie complexe, donc, le producteur vend plus cher, le consommateur achète meilleur marché, l'ouvrier voit s'accroître ses salaires, du fait même de l'accroissement des bénéfices des producteurs, l'intermédiaire, seul, subit une réduction de ses profits. Si l'on ajoute à cela que la coexistence de l'ensemble des branches de la production facilite la conclusion des affaires, permet un calcul plus exact de l'importance des débouchés, provoque (les statistiques comparées l'établissent) un accroissement de la production, on conçoit toute l'importance que présente pour l'économie nationale la création d'industries nouvelles.

En un mot donc, alors que d'autres emplois eussent existé pour les bras et les capitaux engagés dans les usines dont la voie de transport nouvelle a provoqué la création, on ne saurait réduire aux seules économies dans les transports le bénéfice résultant de l'entreprise ; il faut se préoccuper, au point de vue social et au point de vue de l'économie nationale, du déplacement de capitaux et de main-d'œuvre qu'a déterminé le nouvel ouvrage. Si la voie de transport a permis de retenir dans la région des capitaux ou des bras qui, sans elle, eussent dû émigrer en d'autres lieux ; si, encore, elle a permis, dans la région même, d'ouvrir aux capitaux et aux bras jusqu'alors affectés à la production exclusivement agricole des débouchés manufacturiers, il y a dans les deux cas une utilité spéciale dont l'économiste ou l'homme d'Etat ne peuvent pas ne pas tenir compte, car elle peut dépasser en importance, au point de vue de l'avenir économique, intellectuel et social de la nation, tous les autres éléments de bénéfice.

Ces observations montrent de combien d'éléments est

faite l'utilité d'un travail public. L'évaluation des avantages directs ne va pas, déjà, sans les plus grandes difficultés et, si l'on était tenté d'en douter, il suffirait de rappeler la diversité des formules auxquelles ont abouti les auteurs qui ont entrepris cette étude à l'égard spécial de la voie ferrée. C'est ainsi que dans l'important discours qu'il fut appelé à prononcer à la Chambre des députés, à l'occasion de la constitution du réseau de l'Etat, M. de Freycinet évaluait les seules économies de transport procurées par les chemins de fer au quadruple de la recette brute. Un ingénieur très distingué, M. Louis-Jules Michel, estimait que leur valeur est égale à la recette. Le *Journal des Economistes* du 1^{er} novembre 1879 contient un article évaluant aux $\frac{3}{4}$ de la recette brute le bénéfice réalisé par le public sur les transports par voies ferrées. M. A. Picard estimait que l'utilité directe des chemins de fer exploités était du double de la recette brute. M. A. Considère a évalué à la moitié de la recette brute les économies réalisées sur les prix de transport.

Si l'évaluation des avantages directs est déjà difficile, combien l'est plus encore celle des avantages indirects de toute nature résultant de l'essor donné à la production agricole, à l'industrie, au commerce ! M. Varroy, dans une note sur le chemin de fer d'intérêt local de Meurthe-et-Moselle parue en 1871, a cherché à calculer les avantages de tous genres que les chemins de fer procurent au public, il a finalement conclu que l'utilité totale était triple de la recette brute. M. Considère est arrivé au même résultat ; mais si l'on peut, à la rigueur, comme l'ont fait ces auteurs, chiffrer l'utilité totale des voies de transport existantes (car on en connaît la répercussion sur l'écono-

mic nationale), il est infiniment plus complexe d'évaluer préventivement l'utilité totale d'une voie future.

Il convient, d'une part, d'évaluer les charges de l'entreprise, d'autre part ses bénéfices. Or, pour l'appréciation de ces bénéfices il ne suffit pas d'évaluer la réduction probable du prix des transports et la qualité du trafic appelé à en bénéficier ; il faut rechercher la répercussion de la voie nouvelle sur les moyens de transport existants ; il faut apprécier les qualités du service rendu au public ; il faut examiner si, grâce à cette voie, grâce à son action de présence appelée à triompher de l'inertie, de la routine et de l'ignorance, grâce, peut-être aussi, aux débouchés qu'elle ouvre, des capitaux ou des bras, jusqu'alors inoccupés, pourront trouver emploi, et, dans ce cas, où il y a effectivement création de richesses, il importe de tenir compte, à l'actif de la voie nouvelle, des rémunérations données à ces capitaux et à ces bras ; il faut rechercher dans quel sens s'effectue le déplacement des capitaux et de la main-d'œuvre que provoque l'entreprise nouvelle et apprécier, à ce point de vue, son utilité sociale et nationale ; il faut étudier attentivement la répercussion de la voie projetée sur le développement des forces productives de la nation, tant dans l'ordre intellectuel et politique que dans l'ordre national ; il faut examiner l'action éventuelle de l'entreprise sur l'unité nationale, cette unité sans laquelle le pays ne saurait atteindre un haut degré de prospérité et de puissance, ni se maintenir dans la possession durable de ses richesses. On ne peut, en un mot, définir l'utilité d'un travail public par une formule générale. Il convient, dans chaque cas, de faire une étude attentive de toutes les données du problème, en ne négligeant ni les leçons de l'histoire, ni les principes de l'éco-

nomie politique et sociale, car, suivant le mot d'A. Picard, « l'économie politique ou sociale et l'histoire sont les deux étoiles du berger que l'administrateur ne doit jamais perdre de vue sous peine de s'égarer et de compromettre les intérêts dont il est le dépositaire et le gardien ».

CHAPITRE IV

DES MODES D'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS.

Il existe trois modes d'exécution des travaux publics, la régie, l'entreprise et la concession, nous en rappellerons brièvement la définition.

La régie est un procédé d'exécution qui consiste pour l'administration à faire exécuter elle-même les travaux sous la direction et avec le concours de ses agents ; on dit qu'il y a « régie intéressée » au lieu de régie simple, lorsque les fonctionnaires chargés de la direction des travaux reçoivent, outre les traitements attachés à leurs fonctions, une rémunération supplémentaire proportionnée aux dépenses engagées. La régie intéressée est, d'ailleurs, d'une application si peu fréquente que nous ne l'étudierons pas d'une manière spéciale.

L'entreprise est le contrat par lequel un particulier s'engage à procurer l'exécution d'un travail public moyennant un prix convenu.

La concession de travaux publics est un contrat par lequel un entrepreneur s'engage à effectuer et à entretenir un travail public, moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui useront du travail (1).

(1) C'est là, du moins, l'objet le plus fréquent du contrat de concession.

Il peut, en effet, exister d'autres sortes de concessions (V. à cet

En un mot, en cas de régie, l'Administration exécute elle-même le travail ; en cas d'entreprise et de concession, l'exécution du travail est confiée à un tiers dont la rémunération consiste, dans le premier cas, dans l'allocation d'une somme d'argent versée par l'Administration, dans le second cas, dans les redevances perçues sur les usagers.

Nous nous proposons de formuler ici quelques observations faisant ressortir les cas respectifs d'application de ces divers modes d'exécution des travaux publics.

§ I. — Comparaison de la régie et de l'entreprise.

On entend parfois formuler sur la régie et sur l'entreprise des opinions aussi dissemblables qu'absolues. Ennemis par principe de tout ce qui procède de l'Etat, prétendant que toute administration publique est par essence incapable et insouciant, allant même parfois, comme H. Spencer, jusqu'à affirmer que la « machine officielle est lente, bête, prodigue et corrompue », certains condamnent la régie sans autre forme de procès. D'autres, au contraire, estimant que l'entrepreneur, n'est qu'un intermédiaire inutile entre l'Etat, d'une part, la main-d'œuvre et le capital, d'autre part, condamnent *à priori* l'entreprise parce qu'elle accroît les charges de l'Etat de la rémunération perçue par l'entrepreneur à titre de bénéfice personnel.

égard : A. Carpentier, *Essai sur le régime des canaux*, 1902).

Dans certains cas les concessionnaires de canaux n'étaient que de simples bailleurs de fonds s'engageant à fournir les sommes nécessaires à l'exécution du canal, moyennant le droit de percevoir certaines redevances.

Dans d'autres cas, la concession ne portait que sur divers services relatifs à l'entretien ou à l'exploitation de la voie d'eau.

Nous n'adopterons ni l'une ni l'autre de ces opinions.

A ceux qui condamnent la régie en taxant d'incapacité, d'insouciance, voire même de corruption les services de l'Etat, nous demanderons seulement de voir à l'œuvre les divers services de travaux publics. Ils pourront y trouver, comme dans tout organisme humain, des défaillances ; mais qu'il s'agisse des chantiers ouverts aux divers points du territoire, de la mise en œuvre régielle de l'outillage existant ou du contrôle des exploitations concédées, ils verront qu'à tous les degrés de la hiérarchie, la probité, l'indépendance, le dévouement sont la règle ; ils apprendront, aussi, que ces qualités morales ne sont pas exclusives de la valeur professionnelle.

Lorsqu'un gouvernement étranger désire un concours technique éclairé, lorsque des sociétés d'entreprises ont besoin de chefs et d'agents pour la direction et la surveillance des travaux qu'elles poursuivent aux quatre coins du monde, n'est-ce pas à des membres du corps des travaux publics français (ingénieurs et conducteurs) que gouvernements et sociétés font appel dans la plupart des cas ?

Nous n'entendons certes pas prétendre que tout est perfection dans les services d'Etat, et nous reconnaissons, comme tous, les inconvénients que peut présenter l'organisation de services parfois trop centralisés. Vouloir nier que la complication des procédés administratifs entraîne nécessairement des lenteurs et des routines regrettables, ce serait vouloir nier tous les efforts qu'accomplissent depuis plusieurs années déjà les ministres des travaux publics pour simplifier les formules et les méthodes en usage. Mais, si les services d'Etat prêtent à de telles critiques, ne s'appliqueraient-elles pas aussi bien aux services

non moins centralisés de certaines sociétés privées qu'on leur oppose ?

Gardons-nous donc de prononcer à l'égard de l'exécution des travaux publics par voie de régie une condamnation, *à priori*, qui serait des plus injustifiées, mais gardons-nous aussi de refuser par principe tout crédit à l'exécution par voie d'entreprises. Vouloir condamner l'entreprise sous le seul prétexte que l'entrepreneur n'est qu'un intermédiaire, ce serait aussi erroné que de taxer *à priori* d'inutilité tous les actes commerciaux. Or, de même que le commerçant rend des services effectifs en groupant les marchandises, en les tenant dans ses magasins à la disposition du client, de même l'entrepreneur qui dispose d'un outillage approprié et d'un personnel expérimenté rend service aux unités administratives en mettant cet outillage et ce personnel à leur disposition.

De même qu'en s'adressant au commerçant, le consommateur, qui n'achète qu'en détail, obtient parfois des prix meilleurs qu'en traitant directement avec le producteur qui ne vend qu'en gros, de même les unités administratives peuvent, à ce point de vue aussi, avoir avantage à traiter par voie d'entreprise, l'entrepreneur bénéficiant pour l'achat des matières premières de prix spéciaux dont il peut, partiellement au moins, faire profiter le maître de l'ouvrage.

Un fait se dégage de toutes ces considérations, c'est qu'il faut, en pareille matière, se défier de principes trop absolus.

Domaines respectifs d'application de la régie et de l'entreprise. — Il est des travaux pour l'exécution desquels l'entreprise doit prévaloir sur la régie ; nous en citerons quelques cas à titre d'exemple.

PREMIER EXEMPLE. — *Construction d'un ouvrage dont l'étude ou l'exécution nécessitent des connaissances techniques spéciales.* — L'art de l'ingénieur a fait dans ces dernières années de tels progrès, il s'étend, depuis les découvertes récentes, à des champs d'application si divers, qu'on ne peut demander à un homme, quelles que soient ses facultés naturelles, de connaître dans leurs détails les diverses branches de la technique. D'autre part, les services d'Etat n'ont pas à faire continuellement appel aux connaissances des spécialistes ; ils ne sauraient, par exemple, utiliser un personnel permanent d'ingénieurs exclusivement chargés de la construction d'appareils électriques, hydrauliques, à vapeur ou à air comprimé. Dès lors, lorsque la question se pose pour l'Etat d'éclairer ou d'outiller les ports, les canaux, les voies de toutes sortes dont il assure l'exploitation, la solution la plus logique consiste pour lui à faire appel à des maisons spécialisées, à ouvrir entre elles un concours sur la base d'un devis-programme définissant les conditions à réaliser et les clauses générales de l'entreprise. C'est là une méthode qui est aujourd'hui d'un usage courant et dont nous avons personnellement, à diverses reprises, apprécié les excellents résultats.

DEUXIÈME EXEMPLE. — *Exécution d'un travail nécessitant un matériel important qui n'est pas susceptible d'être utilisé pour les besoins de l'exploitation et de l'entretien ultérieur.* — Il ne serait pas de bonne économie pour l'Etat d'engager des dépenses, souvent considérables, pour l'achat d'outils et de machines dont le prix d'acquisition est aussi élevé que leur prix de revente, après usage, est dérisoire.

La solution consiste encore, dans ce cas, à s'adresser à un entrepreneur disposant de l'outillage nécessaire, et qui, le travail fini, pourra sur d'autres chantiers lui trouver utilisation.

TROISIÈME EXEMPLE. — *Exécution de travaux qui ne peuvent s'exécuter qu'à certaines heures du jour ou à certaines périodes de l'année.* — S'agit-il par exemple des travaux d'entretien d'un port à marée, l'entrepreneur local qui, en dehors des basses-mers, utilise ses ouvriers à d'autres chantiers, pourra, dans bien des cas, proposer des conditions de prix plus avantageuses que les conditions régionales, l'Etat risquant fort de payer aux ouvriers, pour un travail de quelques heures, sinon le salaire d'une journée entière de travail, tout au moins un salaire notablement majoré.

Nous pourrions par contre citer divers cas où la régie présente de réels avantages.

PREMIER EXEMPLE. — *Exécution d'un travail dont la rémunération est difficilement évaluable.* — Nous prendrons comme cas typique les dragages dans les ports. Comment évaluer de tels travaux ? On les évalue parfois au profil réalisé. Soit ! Mais si des éboulements se produisent dans les fouilles faites, comment apprécier la quotité des apports ? Stipuler que l'entrepreneur n'aura droit à aucune rémunération supplémentaire pour leur enlèvement ? Nous l'admettons, mais n'entrevoit-on pas qu'avec un tel système l'Etat risque fort de payer des prix unitaires élevés, l'entrepreneur devant nécessairement tenir compte dans l'établissement de sa demande des aléas maxima d'exécution ?

D'autres proposent alors de payer les dragages au cube enlevé mesuré dans les chalands. C'est là un procédé qui ne soulève aucune objection s'il s'agit de déblais d'une certaine consistance. Mais, s'il s'agit de déblais vaseux, comment définir la teneur en matières solides à laquelle

s'applique le prix du marché ? A partir de quelle densité cesse la vase proprement dite pour commencer l'eau vaseuse ?

Aussi, devant de telles difficultés pratiques d'évaluation, sommes-nous personnellement très partisan de l'exécution des dragages en régie, lorsque, toutefois, l'entretien ultérieur de profondeurs permettra d'utiliser les engins servant aux dragages primitifs.

DEUXIÈME EXEMPLE. — *Exécution de travaux exposés à des sujétions constantes de force majeure.* — On sait qu'en pareille matière le cahier des clauses et conditions générales applicables aux travaux des ponts et chaussées contient une dérogation à la règle de droit commun. Aux termes de l'article 1788 du Code civil, en effet : « Si dans le cas où l'ouvrier fournit la matière, la chose vient à périr, de quelque manière que ce soit avant d'être livrée, la perte en est pour l'ouvrier, à moins que le maître ne fût en demeure de recevoir la chose. » L'entrepreneur a donc, en principe, d'après le droit commun, la charge des avaries de force majeure et des pertes fortuites. Maintes fois (1), dans des espèces où les cahiers de charges ne contenaient aucune dérogation en principes généraux sur la matière, les tribunaux civils ont décidé que l'entrepreneur perd à la fois le salaire du travail et la valeur de la matière mise en œuvre, si ces avaries ou ces pertes se produisent avant que le maître n'ait été mis en demeure de recevoir l'ouvrage exécuté.

En matière de travaux publics, au contraire, la règle définie par le cahier des clauses et conditions générales est

(1) V. à cet égard : Henri Porée et Henry Cuenot, *Des entreprises de travaux publics soumises aux clauses et conditions générales des ponts et chaussées*, 1901.

toute différente. Aux termes de l'article 28, l'entrepreneur peut recevoir une indemnité pour pertes, avaries des dommages occasionnés par les cas de force majeure qui, dans le délai de dix jours, au plus, après l'événement, ont été signalés par écrit (1), à l'administration.

Ces dispositions s'expliquent d'elles-mêmes, car, en pareille matière, les charges éventuelles des cas de force majeure sont souvent d'une telle importance, qu'un entrepreneur sérieux, ayant conscience de sa responsabilité, ne saurait les assumer sans arrière-pensée, à moins d'exiger pour le marché des prix d'une quotité telle qu'ils en détruiraient tous les avantages. La règle est donc que les avaries pour force majeure peuvent donner lieu à l'allocation à l'entrepreneur d'indemnités spéciales. Dès lors, lorsque, de ce chef, l'exécution d'un ouvrage est exposée à des sujétions constantes et réelles, la régie s'impose de préférence à l'entreprise.

TROISIÈME EXEMPLE. — *Exécution d'un travail nécessitant des précautions toutes spéciales d'exécution.* — Dans certains cas l'Administration a intérêt à distraire d'une entreprise générale un ouvrage ou une partie d'ouvrage nécessitant des soins particuliers d'exécution ; ce procédé lui permettra, en effet, de faire appel pour le reste de l'entreprise à une concurrence plus large.

Ces divers exemples montrent, et ce sera là notre conclusion, que la régie et l'entreprise se complètent l'une l'autre, qu'elles ont chacune leur champ spécial d'application et que la solution d'espèce à adopter, dans chaque cas, doit être subordonnée à l'étude des circonstances techniques et économiques.

(1) L'arrêté ministériel du 29 décembre 1910 portant modification du cahier des clauses et conditions générales a introduit, en effet, la nécessité d'un avis écrit.

§ II. — Comparaison de la concession et des autres modes d'exécution des travaux publics.

Ce qui caractérise la concession de travaux publics, c'est qu'aux termes du contrat intervenu entre le concédant et le concessionnaire, le concessionnaire, au lieu de recevoir, comme l'entrepreneur, une rémunération en argent, se voit accorder l'exploitation de l'ouvrage, avec le droit de percevoir de l'usager des redevances. Deux questions, dès lors, se présentent immédiatement à l'esprit.

Quelle peut être la répercussion sur l'utilité réelle du travail des redevances perçues par le concessionnaire ?

Que penser de l'abandon fait par l'Etat au concessionnaire de l'exploitation de l'ouvrage ?

1° *Répercussion des redevances sur l'utilité du travail.*

Sur le premier point, nous rappellerons les études que M. Dupuit, inspecteur général des ponts et chaussées, a faites de la répercussion des péages sur l'utilité générale d'une entreprise.

On peut résumer les résultats de ces deux études dans les deux propositions ci-dessous.

Lorsque le péage appliqué est uniforme, il faut pour obtenir le maximum d'effet utile, supprimer complètement le péage, mais l'intérêt du concessionnaire s'oppose à ce que ce dernier soit réduit au-dessous d'un certain chiffre.

Lorsque le concessionnaire a la faculté de faire application de tarifs variés, hypothèse la plus générale, il est possible d'obtenir la même utilité totale maximum que dans le cas précédent, en faisant application de péages proportionnés à la valeur du transport, le concessionnaire ne demandant à une marchandise que ce qu'elle peut

payer. Mais, alors que, dans le cas de péage nul, tout le bénéfice est pour le public, le bénéfice, par contre, est tout entier pour le concessionnaire si celui-ci, ne demandant à la marchandise que ce qu'elle peut payer, *lui demande tout ce qu'elle peut payer*.

Il semblerait, à première vue, résulter de ces conclusions que la perception d'un péage judicieusement établi n'est pas de nature à influencer sur le rendement d'une voie de transport. Cela serait exact en effet, si la répartition des bénéfices de l'ouvrage entre le public et le concessionnaire était sans intérêt. Mais il ne faut pas oublier qu'une voie de transport n'est pas une entreprise conçue et établie en vue de bénéfices, elle n'est pas un but, elle n'est qu'un moyen, le moyen pour l'Etat de développer les forces productives du pays, de fortifier son unité nationale, d'accomplir, aussi, son rôle social. Ceux qui se font de l'économie politique une notion exclusivement chrématistique, ceux qui considèrent les richesses, en elles-mêmes et pour elles-mêmes, en dehors de leur destination propre qui est la prospérité matérielle et le bien-être des individus, ceux-là pourront prétendre qu'il est indifférent pour l'humanité que les bénéfices d'une entreprise soient absorbés par un concessionnaire au lieu de l'être par le public ; certains d'entre eux même iront jusqu'à affirmer que la concentration entre les mains d'un seul est désirable, la grande concentration des biens favorisant le développement de la production. Mais, si l'on estime, suivant le mot de Droz, que « le bonheur des Etats dépend moins de la quantité des produits que de la manière dont ils sont répartis », si, ne négligeant ni l'élément moral, ni l'élément national, ni l'élément social, on se rappelle ce mot de M. Cauwès : « Le dernier terme de la science n'est pas de

dire ce qui est ou de constater de simples déplacements de quantités ou de fortune, la science doit en outre contrôler, au point de vue du juste, les résultats observés et faire intervenir la sanction de la loi positive, afin d'empêcher le fort d'apprécier le faible même en se couvrant du prétexte de la liberté », on est amené par la logique de l'évidence à condamner une formule qui autoriserait l'accaparement par un seul de ce qui doit être le bénéfice de tous.

Que le concessionnaire prélève sur le produit net les intérêts du capital d'établissement majorés des sommes nécessaires pour l'amortir et d'une certaine marge de bénéfices. Soit ! il ne saurait en être autrement en cas de concession à des particuliers ; mais il importe de se rappeler que la part accordée aux concessionnaires est prise au public. C'est là précisément ce qui fait, économiquement parlant, l'infériorité des concessions faites à des personnes privées. Il ne faut pas oublier en effet (et nous l'avons déjà indiqué au chapitre précédent, en discutant un article de l'économiste de Labry) que l'Etat, les départements et les communes disposent d'un autre moyen que les péages pour tirer rémunération d'une voie de transport ; ces unités administratives peuvent, par la perception d'impôts frappant les accroissements de la production nationale, tirer recettes de l'entreprise exécutée. De Labry a indiqué que ces recettes fiscales sont d'un tel ordre de grandeur que, si l'on considère l'ensemble de nos voies de communication, l'augmentation du produit des impôts due à l'accroissement qu'elles ont provoqué rémunère au taux minimum de 5 o/o le capital d'établissement. Ce que de Labry concluait en 1880, ce qu'A. Picard rappelle à nouveau en 1887 dans son *Traité des chemins de fer*, est vrai plus que jamais, aujourd'hui que les accroissements

des charges budgétaires peuvent conduire l'Etat à majorer notablement ses prélèvements sur les revenus des citoyens. Plus que jamais, en effet, l'Etat est intéressé fiscalement au développement des richesses privées, car la quote-part qu'il prélève sur leurs revenus annuels est susceptible de devenir de plus en plus forte. Mais, quoi qu'il en soit, alors que les prélèvements fiscaux de l'Etat n'atteindraient pas la quotité suffisante pour rémunérer, à eux seuls au taux courant du jour, le capital du premier établissement, il n'en est pas moins évident que ces prélèvements contribuent, pour une part importante, à alléger les charges financières d'un ouvrage construit par l'Etat. Dès lors, si l'on n'envisage que l'intérêt général du public, l'Etat se trouve, au point de vue de l'exploitation de l'ouvrage, placé dans des conditions notablement plus avantageuses qu'un concessionnaire privé, car il peut, sans s'imposer de sacrifices financiers effectifs, consentir en faveur des usages des réductions de taxes qu'un concessionnaire privé pourrait consentir.

Il est, à cet égard, un point qui doit retenir l'attention. Quelque désintéressement que puisse présenter un particulier, concessionnaire d'un ouvrage, il est bien certain que, sauf des cas exceptionnels où, suivant l'expression employée par M. Marie d'Avigneau, il est amené à pratiquer « l'article sacrifié des grands bazars », sauf ces cas, l'exploitant privé ne consentira pas à effectuer un transport à un prix inférieur à son prix de revient partiel. Or nous avons montré au chapitre II qu'il est des circonstances où l'intérêt de la nation exige que des transports soient faits à perte ; tel, le cas où des prix de transport extrêmement réduits pourraient seuls permettre à une industrie manufacturière de s'implanter et de se développer.

Nous citerons à l'appui de cette affirmation un exemple que nous empruntons à un article publié dans les *Annales coloniales*, du 12 avril 1913, par M. Victor Augagneur, ancien gouverneur de Madagascar, ancien ministre des travaux publics.

Après avoir rappelé que la colonie de Madagascar avait tout d'abord concédé le chemin de fer de la colonie, M. Augagneur ajoute :

« A un moment donné (très heureusement, quoiqu'elle ait été onéreuse), une résiliation survint. La Compagnie concessionnaire n'aurait certes pas renoncé aux tarifs fixés par son contrat. En appliquant ces tarifs aux transports exécutés de 1906 à 1912, en six ans, nous voyons que le commerce de Madagascar aurait payé 9.877.400 francs de plus que ce qu'a exigé la colonie exploitant directement.

« Par la disparition du concessionnaire, l'étatisation a fait aux colons et aux indigènes un cadeau de dix millions en six ans. Les prix payés sur le railway malgache sont les plus bas de tous ceux pratiqués sur les voies ferrées des colonies.

« Dès 1908, le gouvernement général de Madagascar proclamait que le chemin de fer serait un instrument économique, et non un organisme fiscal, qu'il servirait, avant tout, à accroître la prospérité générale par sa contribution à l'activité économique, et non à procurer au Trésor des ressources supplémentaires. Entre ses recettes et ses dépenses, il ne devait exister que l'écart raisonnable permettant de faire face aux déficits pouvant résulter soit d'une crise commerciale, soit de quelque grosse réparation imprévue. Le chemin de fer, comme les routes, établi à fonds perdus, n'était pas une entreprise industrielle, mais un instrument collectif. Ceux qui l'emploieraient n'auraient

à payer que les sommes nécessaires à son fonctionnement et à son entretien.

« Dès 1908, la colonie, en présence des résultats heureux de l'entreprise, abaissait les tarifs : cet abaissement, en quatre ans, représente une économie de 3.677.837 francs, pour les clients du chemin de fer.

« La liberté absolue des tarifs a permis de les adapter, avec une souplesse complète, aux nécessités commerciales ou industrielles, aux modifications de la vie économique, si rapides dans une colonie nouvelle, et dont le chemin de fer constituait lui-même un des principaux facteurs. Le souci constant du gouvernement fut de développer les exportations, de mettre le pays en valeur. Les produits du plateau central, de la région peuplée et active sont de peu de valeur, ne peuvent être rémunérateurs que par la quantité de leur débit. Le coût du transport peut arrêter net l'exportation du manioc, du riz par exemple.

« Qu'a fait la colonie ? Elle a établi, pour ces denrées, un barème, à la descente, qui permet de faire voyager à 0 fr. 04 la tonne kilométrique. Or, le transport coûte à la colonie 0 fr. 06 la tonne. Elle perd 2 centimes par tonne.

« Quelle Compagnie concessionnaire aurait consenti un pareil tarif, n'aurait pas préféré, pour gagner un peu plus, transporter moins, aurait accepté de réduire ses bénéfices, sur l'ensemble de ses opérations par un sacrifice utile à d'autres qu'à elle-même ?

« Ce qu'a amené cette conception et cette réalisation du rôle du chemin de fer, les statistiques le montrent.

« Les exportations se sont développées avec rapidité.

« Le tonnage à la descente a été de :

6.014 tonnes en 1909,

12.673 tonnes en 1910,

31.616 tonnes en 1911,

32.810 tonnes en 1912. »

Il nous a paru intéressant d'insister sur ces considérations, car elles montrent que le système de la concession présente sur l'exploitation directe une infériorité certaine au point de vue du rendement utile de la voie de transport pour le public.

2° De l'exploitation directe comparée à la concession.

Il est vrai (et ceci nous conduit à envisager la deuxième question que nous formulions au début de cet exposé) que certains techniciens ou économistes opposent à cet avantage incontestable de l'exploitation directe les critiques qu'on se plaît à formuler contre les services d'Etat.

On a dit que faire de l'Etat un exploitant de l'outillage national serait le faire sortir de son rôle qui est exclusivement celui de tuteur ; on a invoqué les abus du fonctionnarisme ; on a fait un tableau, poussé au noir, de la répercussion des influences parlementaires sur la marche des services ; on a signalé les dangers politiques et sociaux résultant d'un accroissement démesuré des pouvoirs du gouvernement ; on a prétendu que l'autorité, la dignité de l'Etat seraient profondément affectées par les plaintes, les réclamations, les litiges, les procès ; on a opposé l'activité déployée par les employés des sociétés privées à la négligence, au manque d'initiative des agents des services d'Etat que ne stimulent ni l'intérêt privé ni le souci des responsabilités ; on a affirmé que l'exploitation administrative est fatalement routinière, négligente, paperassière, formaliste. Ces critiques ne datent pas d'un jour. Dans ses cours au Collège de France, Michel Chevalier se préoccupait déjà de les réfuter (Voir Cauwès, *Economie politique*, Tome I) :

« Quand un canal ou un chemin fer est à construire, un entrepreneur de travaux intervient qui se substitue à l'Etat ou à la Compagnie. L'œuvre est surveillée, s'il s'agit d'une Compagnie, par un conseil d'administration ; s'il s'agit de l'Etat, en France du moins, par le conseil général des ponts et chaussées et par le ministre des travaux publics, et ensuite, plus ou moins, selon les développements donnés au principe représentatif, par les Chambres. Or, dans l'un et l'autre cas la situation est la même : l'entrepreneur a toujours pour mobile exclusif son intérêt privé : il tend à sacrifier quelquefois au bon marché la solidité des ouvrages ; et ainsi, en cela, l'intérêt privé peut tourner au détriment de l'œuvre, autant sous le régime des Compagnies que sous celui de l'Etat. Quant à l'ingénieur chargé de la surveillance immédiate, examinons dans quel sens et avec quelle énergie son intérêt privé le portera à agir : s'il est employé par une Compagnie, comme il n'est pas actionnaire, il n'a pas plus d'intérêt privé à l'accomplissement de son devoir que l'ingénieur au service de l'Etat. »

Puis, montrant que si la Compagnie peut chercher à stimuler le zèle de l'ingénieur par l'allocation de primes, l'Etat offre par contre des avantages honorifiques à l'ingénieur qui se distingue. Michel Chevalier conclut ainsi en ce qui concerne l'ingénieur :

« Il est évident que l'exécution par l'Etat met en jeu le mobile de l'intérêt privé dans une mesure convenable, aussi bien que si l'on substituait à l'Etat une association d'actionnaires. »

Et continuant la comparaison, Michel Chevalier suit la hiérarchie des fonctions.

« Au-dessus de l'ingénieur on trouve, d'un côté, un conseil d'administration composé souvent des plus forts

actionnaires, mais souvent aussi d'intéressés choisis pour des motifs autres que le nombre des actions dont ils sont possesseurs ; de l'autre, le conseil général des ponts et chaussées, avec le ministre des travaux publics. Entre ces deux groupes de censeurs ou de donneurs d'avis, ce n'est pas trop présumer du second que de lui supposer des lumières égales à celles du premier ; ce ne serait même pas, ce me semble, se montrer fort exigeant, que de revendiquer pour lui une certaine supériorité à cet égard ; de même pour le zèle. Au-dessus du conseil d'administration enfin, la Compagnie offre l'assemblée générale des actionnaires, envers laquelle seule le conseil est comptable ; or, vous savez quelle réputation on a fait aux actionnaires réunis en assemblée générale... La vérité est que leur surveillance est, dans un grand nombre de cas, illusoire... Au contraire, du côté de l'Etat au-dessus du ministre des travaux publics, du directeur général des ponts et chaussées, viennent se placer des assemblées moins promptes à délier les cordons de la bourse et de moins facile composition qu'une réunion d'actionnaires, nous voulons parler des Chambres parlementaires. Ce n'est pas tout ; l'exécution par l'Etat admet un autre contrôle actif et sévère, celui de l'opinion publique s'exprimant par l'organe de la presse. C'est une garantie qui manque presque complètement à l'exécution par les Compagnies. »

Peut-être fera-t-on certaines objections aux observations de M. Michel Chevalier. Les uns diront que l'Etat n'a pas su toujours réserver à ceux qui lui continuaient leurs services les avantages d'honneur et d'avancement qui sont la contre-partie nécessaire des avantages consentis par les Compagnies à leurs agents ; d'autres rappelleront que les pouvoirs publics n'ont pas su toujours exer-

cer un contrôle suffisant sur les dépenses engagées. Soit ! Admettons ces objections. Ce ne serait là, en tout cas, que des objections de fait et non de principe. Pour prouver péremptoirement l'infériorité de l'exploitation par l'Etat, il faudrait montrer que l'Etat est fatalement amené à se désintéresser de ses agents et que les pouvoirs publics sont dans l'impossibilité d'exercer un contrôle efficace sur les dépenses engagées ou à engager ; ce serait, on l'avouera, méconnaître les tendances qui se manifestent de plus en plus pour l'amélioration du sort des agents de l'Etat (1), comme aussi de la consolidation du contrôle financier.

Nous ne reprendrons pas ici les longues discussions intervenues entre individualistes et interventionnistes ; on a écrit sur cette question tout ce qui pouvait être dit.

Au reste, A. Picard a commenté longuement dans son traité des chemins de fer toutes les critiques formulées contre l'exploitation par l'Etat. Tout en reconnaissant que certaines d'entre elles ont une valeur réelle, A. Picard conclut qu'on ne saurait en la matière formuler des principes absolus, scientifiques, applicables à tous les pays, à tous les temps, à toutes les circonstances.

Dans son ouvrage *Transports et tarifs*, M. Colson aboutit au même résultat.

« Nous ne voyons, dit-il, aucune raison péremptoire pour exclure *à priori* l'un ou l'autre système, et c'est dans les avantages pratiques à attendre de chacun d'eux que doit se trouver la raison de décider. »

(1) Voir notamment article 59 de la loi de finances du 30 juillet 1913 qui permet d'améliorer la situation des agents chargés de la préparation des projets ou de l'exécution des travaux des ports maritimes.

M. Cauwès formule des conclusions semblables. « Il n'y a aucune raison d'écarter *à priori* la production par l'Etat ; tout au contraire, il faut se réjouir de trouver dans les documents officiels la preuve complète de ce fait que tels des établissements de l'Etat peuvent être offerts en exemple aux établissements privés sous le rapport des conditions économiques. »

On oublie, en effet, que l'Etat industriel peut organiser ses services sur les mêmes bases et d'après les mêmes règles que des concessionnaires privés ; dès lors les critiques qu'on formule contre l'exploitation directe peuvent s'appliquer aussi bien à l'exploitation par voie de concession, rien ne démontrant que les abus de la centralisation ou les ingérences de l'extérieur ne peuvent se manifester au même titre dans un cas et dans l'autre.

On fait, il est vrai, remarquer que le système de la concession présente, au point de vue financier, un avantage très réel. Grâce à lui, en effet, l'Etat peut exécuter les travaux sans avoir, suivant la méthode généralement en usage, à inscrire au budget d'une année le montant des dépenses effectuées au cours de l'exercice. De telle sorte, tombent tous les griefs que l'on formule à l'égard de cette méthode : mise à la charge exclusive des générations présentes de charges dont bénéficieront autant, parfois même plus spécialement, les générations futures ; impossibilité d'exécuter un vaste programme de travaux publics ; lenteur d'exécution des entreprises en cours sous peine d'imposer aux exercices budgétaires des charges qu'ils ne pourraient supporter.

Nous examinerons ces griefs au chapitre suivant et nous montrerons que s'ils sont réels, il est, toutefois, d'autres formules qui, tout aussi bien que le système de

la concession, permettent à l'Etat d'y remédier sans exiger de lui qu'il se lie pour l'exploitation de l'ouvrage.

Dès lors, s'il est vrai qu'aucun avantage n'existe péremptoirement en faveur de la concession, s'il est vrai, par contre, que la multiplication des richesses est le but véritable des transports, que, dès lors, le meilleur régime est celui qui assure au public usager le maximum de valeurs, ne faut-il pas conclure que l'exploitation directe s'impose dans tous les cas, l'Etat pouvant faire bénéficier l'usager de taxes réduites que ne saurait consentir un concessionnaire.

N'y a-t-il pas des cas où la concession peut se justifier ?

Nous nous bornerons ici, pour les motifs indiqués au début de cette étude, à nous occuper des ports maritimes et canaux.

3° Des cas où se justifie le recours à la concession en matière de ports maritimes ou de canaux.

A. — Concessions aux unités administratives.

Nous remarquerons, tout d'abord que, lorsque le travail à construire intéresse plus spécialement le département ou la commune, la concession à ces unités administratives peut être une excellente formule. Dans l'article que nous avons déjà cité à plusieurs reprises, M. de Labry fait, en effet, remarquer que la commune et le département profitent plus immédiatement que l'Etat de l'essor pris par la production sur leur territoire ; de plus, pour bénéficier de son accroissement, ils ont des moyens spéciaux, tels que l'exhaussement du nombre des centimes additionnels, les octrois, les taxes locales diverses. Si donc, au point de vue du rendement utile du travail pour le public, l'Etat est placé dans des conditions préférables à celles d'un con-

cessionnaire privé qui, pour récupérer ces dépenses, ne dispose que des péages, les départements et les communes sont, à ce point de vue, dans une situation encore meilleure, car les moyens fiscaux leur permettent de retirer de la nouvelle voie une rémunération supérieure à celle qu'ils procurent à l'Etat. Les départements et les communes pourront ainsi, sans s'imposer de sacrifices financiers réels, consentir des prix de transport inférieurs à ceux que l'Etat pourrait accorder dans des conditions similaires. La concession aux unités administratives présente donc des avantages spéciaux qui en font, dans certains cas, la meilleure des solutions.

C'est ainsi, qu'en matière de chemins de fer d'intérêt local et de tramways, le système de la concession aux départements et aux communes, si développé aujourd'hui, a donné et donne d'excellents résultats.

En matière de canaux et de ports maritimes, ce système par contre, est loin d'avoir reçu le même développement.

Il n'existe en France qu'une concession de voies de navigation intérieure faite à une unité administrative, c'est la concession accordée à la ville de Paris des canaux St-Denis et St-Martin, y compris le bassin de la Villette (12 kilomètres) et du canal de l'Oureq (108 kilomètres), ce dernier d'ailleurs servant à l'alimentation de la ville en eau autant qu'à la navigation.

En matière de ports maritimes, le système de la concession aux municipalités ou aux conseils généraux du département n'est pas en usage ; M. Bourgougnon, ingénieur en chef des ponts et chaussées, en donne la raison dans son rapport déjà cité.

« A côté des établissements maritimes appartenant à des sociétés privées, dit-il, on trouve en Angleterre quelques

ports qui sont entièrement aux mains des villes, le port de Bristol notamment et une quarantaine de ports secondaires (1).

« Personne ne songe à proposer pour les ports français un pareil régime. Nos municipalités n'ont déjà que trop de préoccupations et de besoins. Il serait à craindre que les recettes prélevées sur le trafic maritime ne fussent détournées du port au profit des autres services communaux dont les charges sont telles, aujourd'hui, qu'elles excèdent généralement les ressources.

« L'étude du passé ferait aisément voir que cette crainte n'aurait rien de chimérique. C'est ainsi que, sous le Consulat, les préfets chargés d'administrer le département des Bouches-du-Rhône ont institué sur toutes les opérations de pesage, de mesurage et de jaugeage effectuées au port de Marseille une taxe communale qui s'ajoute au salaire des peseurs, mesureurs et jaugeurs. Cette taxe, dont la création était motivée, d'après les termes mêmes des arrêtés préfectoraux, en date des 21 thermidor an X et 24 fructidor an XI, par « la nécessité de pourvoir aux besoins immenses de la commune et des hospices », est encore en vigueur, sauf une réduction de tarif consentie par la ville en 1888. Elle s'applique indistinctement à toutes les marchandises qui passent par le port, qu'elles soient destinées aux négociants de la ville même ou à ceux de l'intérieur des terres, de l'hinterland ; une perception de ce genre apparaît évidemment comme nuisible à l'intérêt général.

« On peut en dire autant de la redevance annuelle de

(1) Mémoire de MM. Colson et Roume sur l'organisation financière des ports maritimes en Angleterre, 1888. M. A. Picard, *Traité des eaux*, t. V.

100.000 francs que reçoit de la Compagnie des docks et entrepôts la ville de Marseille pour prix d'une intervention qui s'est bornée à la rétrocession pure et simple, par la ville à la Compagnie de la concession accordée à la ville par l'Etat.

« Les hommes les plus compétents estiment d'ailleurs que les conseils municipaux ne présenteraient pas, en général, les garanties de capacité qui sont indispensables pour administrer un grand port.

« Il paraît incontestable — concluait la commission constituée par arrêté ministériel du 31 août 1882 pour procéder à une enquête sur la situation des ports français de la Manche au point de vue de la concurrence avec les ports étrangers — qu'il n'y a pas lieu de donner aux municipalités un rôle actif dans l'administration de nos ports. Les municipalités n'ont jamais réclamé ce rôle ; leur organisation, leur mode d'élection n'ont pas été combinés en vue de la gestion des grands intérêts du commerce maritime. »

« Il serait exorbitant — disait Félix Faure dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 22 avril 1886 — de demander aux conseils municipaux la compétence industrielle et commerciale qu'exige l'administration d'un port. »

« Abstraction faite de toute autre considération — dit M. Alfred Picard (1), — les municipalités françaises ont une organisation et un mode d'élection qui se prêtent mal à la gestion de grands intérêts du commerce maritime ; jamais, d'ailleurs, aucune d'elles n'a sollicité un rôle actif dans l'administration des ports. »

« Des considérations du même ordre pourraient être in-

(1) *Traité des eaux*, t. V.

voquées s'il s'agissait de remettre les ports entre les mains des conseils généraux des départements. Il ne semble pas qu'il en ait jamais été question en France, bien qu'il existe en Angleterre et en Irlande des ports administrés par les conseils des comtés. »

Telles sont les critiques formulées par M. Bourgougnon à l'égard des concessions communales ou départementales de ports. Mais nous estimons que le véritable motif qui s'oppose à de telles concessions, c'est que les seuls ports pour lesquels l'éventualité s'en pourrait présenter sont les ports susceptibles de vivre sans la participation financière de l'Etat. Or, s'il existe des ports capables de faire leurs frais, il n'en existerait que peu, et ces établissements maritimes seraient des établissements de première catégorie, de ceux dont l'Etat ne saurait aliéner à d'autres la gestion effective, en raison même de l'importance qu'ils présentent au point de vue de l'économie nationale.

C'est là, à notre sens, la véritable raison qui fait que les concessions municipales et départementales des ports maritimes ne sont pas pratiquement à envisager.

S'agit-il, en effet, de la tentation pour les villes d'appliquer au profit des autres services communaux les recettes prélevées sur le trafic maritime, que fait-on des pouvoirs de contrôle, pouvoirs d'autant plus efficaces que le préfet est un agent d'Etat ?

S'agit-il de l'incompétence des conseils municipaux et des conseils généraux, ces assemblées auraient toujours la faculté de s'entourer de conseils ayant les connaissances techniques ou commerciales nécessaires ; il ne viendrait à l'idée de personne de mettre en doute la haute compétence des services spéciaux chargés par la ville de Paris de la gestion de ses canaux concédés.

B. — *Concessions aux personnes morales publiques.*

En dehors des concessions aux unités administratives, on peut envisager deux catégories de concessions : les concessions aux personnes morales publiques, les concessions aux particuliers.

On trouve de nombreux exemples des premières dans les concessions faites aux chambres de commerce. Ce qui caractérise les concessions accordées à ces établissements publics, c'est qu'elles ne doivent être pour ces derniers l'objet d'aucun bénéfice et d'aucune perte. Dès lors, lorsque le produit net dépasse le quantum nécessaire pour solder les dépenses relatives à l'administration, à l'entretien, au remplacement, après usure, des ouvrages, assurer l'amortissement du capital de premier établissement ; constituer un fonds de réserve suffisant, il doit être immédiatement procédé à un abaissement des tarifs. Inversement, si les tarifs homologués ne sont pas suffisants pour assurer le service des charges financières, le permissionnaire a le droit de réclamer leur relèvement. Nous citerons à cet égard les articles du cahier des charges-type adopté pour les concessions d'outillage faites aux chambres de commerce dans les ports maritimes (1).

(1) Le type du cahier des charges aujourd'hui en usage a été arrêté le 19 janvier 1886 par le ministre des travaux publics après avis d'une commission d'inspecteurs généraux des ponts et chaussées, du conseil général des ponts et chaussées, puis de la section des travaux publics, du commerce et de l'agriculture du Conseil d'Etat. Ce type plus spécialement approprié avec autorisation de grues et de hangars peut s'appliquer aux autres organes de l'outillage (Voir à cet égard le commentaire du cahier des charges, par A. Picard, *Traité des eaux*, p. 289, t. V).

L'Administration des travaux publics procède en ce moment à la

ART. 41. — « L'ensemble des comptes et budgets spéciaux mentionnés à l'article 2 du décret auquel est annexé le présent cahier des charges ne doit être pour la chambre de commerce l'objet d'aucun bénéfice et d'aucune perte. »

ART. 42. — « Afin d'assurer et de maintenir la compensation entre les recettes et les dépenses, les tarifs maxima spécifiés à l'article 31 peuvent être réservés soit d'office, soit sur la demande du permissionnaire.

« Cette révision peut être appliquée à tout tarif maximum qui a été en vigueur pendant cinq années consécutives au moins.

« Toutefois, et par exception, il suffit d'une année entière, durant la première période quinquennale à partir du décret d'autorisation.

« Toute révision consistant en un abaissement des tarifs maxima accepté par le permissionnaire est approuvée par le ministre des travaux publics, après avis du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes.

« Toute révision comportant les abaissements qui ne seraient pas consentis par le permissionnaire est ordonné par décret délibéré au Conseil d'Etat.

« Toute révision comportant des relèvements est effectuée en la forme suivie pour la présente autorisation.

« La révision des tarifs maxima entraîne de plein droit l'annulation des taxes abaissées qui auraient été mises en vigueur en vertu de l'article 39.

« Les taxes inférieures aux nouveaux maxima, qui

révision du cahier des charges de 1885 ; le nouveau texte arrêté par le conseil général des ponts et chaussées est actuellement soumis au Conseil d'Etat.

auraient été antérieurement établies, ne continuent en conséquence à être perçues que si elles ont été de nouveau l'objet de propositions du permissionnaire et de l'homologation ministérielle.

« ART. 43. — Le produit des taxes est exclusivement employé par ordre de priorité :

« 1° A solder les dépenses relatives à l'administration et à l'entretien des ouvrages fixes et du matériel.

« 2° A solder les dépenses relatives au remplacement, après usure des ouvrages fixes et du matériel ;

3° A concourir à l'amortissement du capital de premier établissement.

4° A constituer un fonds de réserve suffisant pour mettre le permissionnaire en mesure de satisfaire à ses obligations, de supprimer les responsabilités qui lui incombent et de perfectionner l'outillage.

« Jusqu'à l'amortissement complet du capital du premier établissement le permissionnaire ne peut, sans l'autorisation des ministres des travaux publics et du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, prélever annuellement sur le produit des taxes une somme supérieure à pour la constitution du fonds de réserve.

« Ce fonds de réserve cesse de s'accroître lorsqu'il a atteint un chiffre maximum fixé par les ministres des Travaux publics et du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes. La totalité des recettes nécessaires pour payer les dépenses prévues aux paragraphes 1 et 2 est alors affectée à l'amortissement du capital engagé.

« Lorsque le capital de premier établissement sera complètement amorti, si le fonds de réserve présente une importance suffisante, il devra être procédé à la révision des tarifs conformément aux dispositions de l'article précédent.

« Le permissionnaire ne peut employer le fonds de réserve qu'aux besoins des entreprises figurant aux comptes et budgets spéciaux mentionnés à l'article 41. Il doit, pour en disposer, obtenir, dans chaque cas, l'assentiment préalable des ministres des travaux publics et du commerce, excepté dans le cas où le fonds de réserve serait employé à solder des indemnités au paiement desquelles le permissionnaire aurait été condamné par justice à raison de faits relatifs à son administration. »

En un mot, ces articles font des chambres de commerce des intermédiaires désintéressés (financièrement parlant) entre l'Etat et les usagers ; les concessions qui leur sont accordées aux termes de tels cahiers des charges échappent donc aux critiques d'ordre économique que nous avons formulées à l'égard du système des concessions.

On objectera, alors, que rien ne justifie en pareille matière, l'abandon de l'exploitation directe ; on objectera, aussi que les Chambres de commerce, empruntant à des conditions moins avantageuses que l'Etat (nous reviendrons sur ce point), il serait plus conforme à l'intérêt public de recourir à l'exploitation directe, car l'Etat pourrait, en raison même de l'atténuation des charges d'emprunt, consentir des tarifs d'usage plus réduits.

Ces objections sont des plus sérieuses, mais elles ne sont pas toujours déterminantes. Il convient, en effet, de remarquer que les concessions d'outillage ne comportent généralement pas de dépenses de premier établissement élevées ; il s'agit, dans la plupart des cas, de la fourniture d'engins de manutention, de la construction de hangars ou magasins, tous travaux qui, souvent même s'exécutent

à des dates échelonnées. On concevrait difficilement que l'Etat, à l'occasion de ces dépenses minimales et multiples, fasse appel au crédit, ouvrant ainsi constamment et pour des sommes réduites, le grand-livre de la dette publique. Si l'on ajoute à cela, qu'en matière d'outillage, les chambres de commerce ont, par leur composition même, une connaissance toute spéciale des besoins à satisfaire, que réunissant les représentants les plus autorisés du commerce, de l'industrie et de la marine familiarisés avec les besoins du négoce, elles ont la notion pratique des nécessités économiques et des exigences commerciales, on comprend aisément que la concession à ces établissements publics de l'outillage des ports soit devenue aujourd'hui, la règle générale. Il n'a été question dans ce qui précède, que des chambres de commerce des ports maritimes, mais ce qui vient d'être dit de ces établissements publics s'appliquerait, dans les mêmes termes, en matière d'outillage de canaux aux chambres de commerce des régions desservies par les voies de navigation intérieure.

Doit-on aller plus loin dans cette voie et, sous prétexte de décentralisation, concéder à des chambres de commerce soit la construction d'un port maritime, soit la construction d'une voie d'eau ?

Au moment où fut discutée devant le Parlement la loi sur le régime administratif des ports de commerce, on a discuté longuement sur l'importance des pouvoirs à accorder aux chambres de commerce. Presque toutes les chambres de commerce réclamaient la gestion exclusive du port. D'autre part, certains groupements commerciaux s'opposaient à ce qu'une trop large part fût accordée à ces Compagnies dans les conseils d'administration des ports.

M. Chaumet, rapporteur du projet de loi devant la Chambre résumait ainsi la question :

« Ni le gouvernement ni la commission n'ont obéi, est-il besoin de le déclarer ? aux idées qu'on leur prêtait si injustement. Les chambres de commerce, après la réforme électorale (1), nous paraissant plus qualifiées encore qu'auparavant pour parler au nom des intérêts commerciaux de leur circonscription. S'il n'y avait eu, dans l'administration d'un grand port maritime, que la gestion d'intérêts locaux, nous n'aurions point hésité à demander pour les chambres de commerce elles-mêmes les attributions prévues pour les conseils institués par le présent projet.

« Mais un port maritime est, avant tout, un outil national. Que Dunkerque, le Havre, Nantes, Bordeaux, Marseille soient des ports munis de tous les perfectionnements désirables, qu'ils puissent recevoir les plus grands navires, cela est sans doute profitable aux habitants de ces grandes villes. Mais le pays tout entier n'est pas moins intéressé à leur développement économique.

« Les industriels et les agriculteurs du centre, qui recevront les charbons de Belgique ou d'Angleterre, les minerais de Bilbao, ou qui enverront leurs blés, leurs vins, leurs bois dans les pays étrangers sont solidaires de l'activité, de la prospérité de nos ports. »

« C'est en vertu de cette solidarité que nous réclamons à l'Etat les subventions pour les grands travaux à effec-

(1) Il s'agit de la loi du 19 février 1908 qui étend aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures la loi du 8 décembre 1883 appliquant pour les tribunaux de commerce le principe du suffrage universel des commerçants.

tuer. C'est aussi en vertu de cette solidarité que l'Etat, représentant de la nation tout entière, a un droit de regard et de contrôle légitime dans la gestion de nos ports de commerce.

« Cette considération suffit pour expliquer qu'on ne doit pas confier aux seules chambres de commerce la gestion des ports.

« Peut-on davantage attribuer à la chambre de commerce, dans les conseils d'administration projetés, la majorité numérique ?

« Ce serait, sous une forme à peine déguisée, leur assurer encore la maîtrise exclusive.

« C'est pourquoi la commission, d'accord avec le gouvernement, propose de n'attribuer que 6 places sur 15 aux membres de la chambre de commerce, le président de cette Compagnie étant de droit président du conseil d'administration du port. Ce n'est pas là une simple concession morale ; c'est une garantie efficace. »

L'article 5 définissant sur ces bases la composition du conseil d'administration des ports fut adopté par la Chambre et par le Sénat. Il y a d'ailleurs lieu de noter qu'avant de présenter ses conclusions la commission de l'outillage national de la haute Assemblée avait tenu à ce qu'il soit procédé à une nouvelle enquête par les soins du ministre des travaux publics sur la question suivante :

« Les chambres de commerce estiment-elles que, malgré les objections qu'elles pourraient avoir à formuler sur certaines dispositions du texte voté par la Chambre, il est néanmoins désirable que le Sénat adopte ce texte sans modification, afin de hâter la mise en vigueur d'une loi qu'elles considéreraient comme un progrès sur la situation actuelle ? »

Sur 26 réponses communiquées à la commission, 18 furent favorables au vote immédiat de la loi.

Il semblerait ressortir de ce qui précède qu'il y a, en quelque sorte, chose jugée, en ce qui concerne la non-concession de ports maritimes aux chambres de commerce.

Concession, en effet, veut dire pouvoirs d'exploitation et de gestion. Or, nous avons vu qu'après discussion de la question la loi votée a entendu ne pas confier aux seules chambres de commerce la gestion des ports.

Toutefois, si l'on se reporte aux considérations qui justifient la réglementation nouvelle, on voit qu'elles procèdent de cette idée essentielle (que nous avons développée au chapitre II) que l'Etat représentant de la nation, l'Etat qui subvient à une quote-part des dépenses, doit conserver la direction effective d'établissements maritimes qui intéressent le développement économique du pays tout entier.

Ces considérations, donc, ne porteraient pas à l'égard d'ouvrages qui, d'une part, se suffiraient à eux-mêmes et qui, d'autre part, n'intéresseraient que l'économie régionale à l'exclusion de l'économie nationale.

Pour des travaux de cette nature, qu'il s'agisse de ports maritimes ou de canaux, il n'y a pas de raisons spéciales de principe s'opposant à ce que la concession en fût accordée à une chambre de commerce ; cette solution pourrait même, dans certains cas, présenter divers avantages, mais son adoption devra toujours être précédée d'une étude attentive des circonstances économiques et financières spéciales qui peuvent la justifier.

C. — *Concessions à des particuliers.*

Il nous reste à examiner le cas des concessions aux particuliers. Il existe un certain nombre de concessions d'outillage faites à des particuliers tant dans les ports que sur les canaux. C'est précisément l'examen de ces cas d'espèce qui montre que le système de la concession se justifie dans certaines hypothèses.

Nous pourrions citer tel port maritime où les formes de radoub sont concédées à une Compagnie particulière qui est une de nos grandes Compagnies de navigation. Le libre usage des formes, en dehors des jours où elles sont immobilisées pour les nécessités du carénage des navires, les facilités de toutes espèces que cette Compagnie, usagère principale, retire de la gestion des formes pour ses propres services, sont d'un tel ordre de grandeur que, malgré le chiffre de la redevance due à l'Etat, la Compagnie a consenti des taxes d'usage particulièrement réduites.

Autre exemple visant les voies de navigation intérieure : des sociétés de distribution d'énergie électrique, disposant d'excédents de force, peuvent, en raison de leur situation spéciale, consentir, dans certains cas, des conditions d'usage particulièrement avantageuses soit pour l'installation de tracteurs sur berges ou sur rails, soit pour l'établissement, sur les quais des ports ou les terre-pleins des écluses, d'engins de manutention ou de manœuvre.

En matière d'outillage des ports ou des canaux, il peut donc être parfois avantageux de recourir à la concession à des particuliers.

Peut-on envisager la généralisation de ce système en l'étendant à la construction des ports ou des canaux ?

Nous rappellerons tout d'abord qu'il existe en France peu d'exemples de pareilles concessions.

En matière de ports maritimes, le régime de la concession est en quelque sorte réservé aux ports des territoires neufs. C'est ainsi qu'en Tunisie, la plupart des ports ont été concédés (Bizerte, Tunis, Sousse, Sfax), mais dans la métropole, ce système n'a reçu qu'un nombre extrêmement restreint d'applications. La plus notoire est celle des docks et entrepôts de Marseille, consentie en 1856 pour une période de quatre-vingt dix-neuf ans ; elle comprend deux bassins, les quais qui les bordent, l'outillage de ces quais (grues, voies ferrées), enfin des magasins et entrepôts.

On peut encore citer la concession, faite à une société particulière, des appontements de Pauillac destinés à faciliter les opérations des navires ne pouvant remonter jusqu'à Bordeaux. Mais ces appontements sont actuellement en instance de rachat (1).

Quant aux voies de navigation intérieure, les rachats effectués ont réduit de plus en plus le nombre des canaux concédés ; d'après la statistique la plus récente, la longueur des canaux concédés est de 245 kilomètres (y compris les canaux de la ville de Paris mesurant 120 kilomètres), alors que la longueur des canaux exploités par l'Etat est de 4.639 kilomètres.

La seule voie d'eau intérieure d'une certaine importance, concédée à une société particulière, est le canal de la Sambre à l'Oise qui mesure 67 kilomètres.

Dans le très intéressant rapport auquel nous avons à diverses reprises fait allusion, M. l'ingénieur en chef Bourgougnon rappelle les résultats donnés, non seulement en

(1) Le rachat des appontements de Pauillac figure au programme général d'amélioration et d'extension du port de Bordeaux et de ses accès approuvé par la loi du 15 juillet 1910.

France, mais encore à l'étranger par le système de la concession d'établissements maritimes à des sociétés particulières. Nous citerons ses conclusions :

« On a remarqué (1) que les sociétés investies de concessions d'une durée limitée éprouvent souvent, après les sacrifices du début, des difficultés à se procurer des ressources ; que, au surplus, elles ne sauraient envisager l'avenir au delà du terme assigné à leur existence ; que, par suite, aux efforts et aux dépenses des premières années succède fatalement une période d'économie à outrance, rebelle à tout progrès qui ne s'impose pas d'une manière absolument obligatoire.

« On peut observer, à un autre point de vue, que ces sociétés ne procurent pas toujours les avantages que l'on espère du régime de l'autonomie, celui notamment qui résulterait de la promptitude des décisions. Pour les ports français qui viennent d'être cités, le siège social des Compagnies est à Paris, c'est là que se réunissent les conseils d'administration, il n'y a sur place que des directeurs qui se trouvent, à l'égard de leurs conseils, dans une dépendance aussi étroite, pour ne pas dire plus, que celle d'un chef de service quelconque à l'égard de son administration centrale. Il n'y a aucun motif pour que la solution des affaires ne nécessite pas, dans les deux cas, les mêmes délais.

« Il convient, en outre, de rappeler les contestations que fait naître l'existence d'une concession toutes les fois que

(1) M. Royers (Congrès de Milan) : « Le souci d'une société concessionnaire n'est point l'intérêt général. Il lui faut, pour se tenir à hauteur, trouver de l'argent ; et, comme sa durée est limitée, les soucis ne dépasseront pas la durée de son existence. Elle n'ira pas au devant du progrès, et, d'ailleurs, son crédit sera limité. »

des représentants de l'intérêt général ou d'intérêts collectifs, Etat, Chambre de commerce ou autres établissements publics jugent à propos de créer des installations nouvelles à côté des ouvrages concédés. Le cas s'est présenté à Marseille et il en est résulté des difficultés qu'on a eu beaucoup de peine à résoudre.

« C'est donc avec raison que l'on s'est montré peu favorable en France jusqu'à présent, au système de la concession. On y est aujourd'hui plus opposé que jamais, puisqu'on réclame de toutes parts le rachat des concessions de chemin de fer. »

Ces conclusions, qui d'ailleurs s'appliqueraient aussi bien aux canaux qu'aux ports maritimes, ne font que confirmer entièrement les observations que nous avons déjà formulées. En principe donc, le système de la concession des ports ou des canaux à des particuliers ne se justifie pas.

Existe-t-il toutefois des cas exceptionnels où ce régime peut être admis ?

M. l'ingénieur en chef Bourgougnon cite à cet égard un cas spécial.

« Il y a cependant un cas spécial auquel le système de la concession pourrait être avantageusement appliqué dans nos ports.

« Lorsqu'un Français visite les ports étrangers, ce n'est pas sans quelque surprise qu'il voit s'élever sur les quais, au bord des bassins en eau profonde, non seulement des hangars et des magasins, mais aussi des usines industrielles. C'est ainsi qu'à Brême l'une des rives d'un bassin, le bassin n° 3, nommé d'ailleurs « Bassin des bois et des usines » — Holzund-Fabrikenhafen — se couvre d'usines sur une longueur qui atteint près d'un kilomètre. Aucun

emplacement ne saurait être plus favorable pour les industries qui, tirant de l'étranger leurs matières premières, y réexportent les produits de leur fabrication ; elles évitent, en effet, tous frais de camionnage.

« Parmi les usines du troisième bassin de Brême, se trouvent trois huileries et trois minoteries. Les mêmes industries existent dans nos ports, notamment à Marseille ; mais, grevées, comme elles le sont, des charges du camionnage, elles se trouvent en fâcheuse posture pour lutter contre la concurrence étrangère. C'est, sans doute, pour cette raison, qu'une importante maison de minoterie marseillaise se dispose à abandonner ses usines de l'intérieur des terres, bien qu'elles aient l'avantage de jouir d'une force hydraulique fournie par le canal de Marseille, pour se transporter au bord du canal maritime de Saint-Louis du Rhône où elle établit à ses frais un garage pour permettre le stationnement des navires de mer au droit de ses nouveaux silos et de ses magasins d'expédition (1). Mais en dehors du cas, très exceptionnel, de l'existence d'un canal maritime, on ne saurait trouver en France des emplacements d'usines qui soient accessibles aux navires de mer. Sur nos quais, établis aux frais du public, après une déclaration d'utilité publique, qui admettrait qu'on vînt construire des bâtiments privés ? Il n'y a qu'une solu-

(1) « Cette installation fournit, pour un cas particulier, une solution de l'éternelle question des ports francs, pendante devant le Parlement depuis nombre d'années. Quels sont, en effet, les avantages en vue desquels certaines industries réclament des ports francs ? Il y en a deux d'essentiels. Le premier est d'échapper à la charge des droits de douane ; or, dans l'espèce, ce but est atteint puisqu'il s'agit d'une marchandise bénéficiant du régime de l'admission temporaire. Le second est d'éviter tous frais de transport ou de camionnage à l'intérieur, et ce résultat est également obtenu. »

tion possible, c'est de créer des bassins maritimes spéciaux pour les besoins industriels.

« Un port voisin de Hambourg, le port prussien de Harburg, donne à ce point de vue un exemple qui mériterait d'être suivi. On y creuse plusieurs bassins bordés de vastes terre-pleins qu'on destine à l'industrie, en laissant d'ailleurs les berges en talus de façon que chaque occupant puisse les aménager à sa guise et y établir, suivant ce qu'il jugera à propos, soit des murs de quai, soit de simples appontements sur pilotis. C'est la ville qui s'est chargée, avec le concours de l'Etat, de l'exécution des travaux suivant une règle fréquemment appliquée en Prusse pour l'établissement des ports fluviaux. Mais les opérations de ce genre étant souvent onéreuses, il n'est guère possible que les communes en France les entreprennent : l'état de leurs budgets ne le permet pas. Il faudrait donc faire appel à l'initiative privée, c'est-à-dire recourir au système de la concession, sauf à introduire dans la procédure d'instruction qui, d'après les errements en vigueur, serait extrêmement compliquée, toutes les simplifications compatibles avec notre organisation administrative.

« Ce serait la première réforme qu'il conviendrait d'apporter au régime des ports français. C'est celle que M. Paul de Rousiers a préconisée au sein de la fédération des industriels et des commerçants français sous le nom d'autonomie partielle (1). »

Lorsqu'un quai ou un bassin de port doit servir à l'usage *exclusif* d'un particulier, il est de bonne justice distributive de lui faire supporter les charges de cet ouvrage, mais il convient, en revanche, de lui donner la liberté et les

(1) V. Bulletin n° 48 de la fédération, septembre 1907.

facilités nécessaires pour qu'il puisse en retirer tous les avantages que son industrie est en droit d'en attendre. La conception de « bassins industriels » procède précisément de cette double idée : elle est des plus séduisantes et nous pourrions ajouter des plus pratiques, car nous ne doutons pas que des sociétés industrielles, prêtes à tous les sacrifices nécessaires pour le développement de leurs établissements, ne soient disposées à en faire l'essai.

En dehors du cas des « bassins industriels », bassins qui s'établiraient le long des voies de navigation intérieure, tout aussi bien qu'à proximité des ports maritimes, on peut encore concevoir certaines circonstances où la concession à des particuliers présenterait quelque intérêt. Tel le cas où les demandeurs en concessions seraient des entrepreneurs de travaux publics qui, disposant des capitaux et de l'outillage nécessaires, leur trouveraient dans la construction de l'ouvrage un moyen avantageux d'emploi ; construisant ainsi à bon marché, ils pourraient se contenter de taxes d'usage réduites.

Cet aperçu (car nous ne pouvons avoir la prétention, dans une étude aussi brève, de traiter la question dans tous ses détails), nous amène à conclure que le système de la concession à des particuliers doit être, en principe, écarté ; il peut, toutefois, se présenter exceptionnellement certaines éventualités où une étude attentive des circonstances économiques et financières conduirait à l'adopter.

D. — *Des cahiers des charges des concessions.*

Il importe, dans tous les cas où l'on recourt à la concession, d'apporter à la rédaction du cahier des charges une attention toute particulière. La concession vaut, en effet, ce que vaut son cahier des charges. C'est lui qui,

s'il définit les droits du concessionnaire, définit aussi ceux du concédant et ceux du public.

C'est au cahier des charges à déterminer quelles sont les obligations du bénéficiaire en matière d'exécution des travaux, d'entretien et d'exploitation des ouvrages, quelles sont les clauses protégeant les droits des tiers, quelles sont les taxes d'usage, leurs conditions d'application et de révision, quelle doit être l'affectation des recettes ; c'est lui qui, fixant la durée de la concession, stipule les sanctions garantissant l'accomplissement par le concessionnaire des obligations que lui impose le contrat. C'est donc du libellé même des articles des cahiers des charges que peuvent dépendre l'efficacité des pouvoirs de contrôle de l'Etat, et la sauvegarde des intérêts du public.

a) *Des clauses concernant la limitation ou le partage des bénéfices.* — Il est en particulier une clause qui, au point de vue de l'utilité de l'ouvrage pour le public, doit retenir spécialement l'attention.

Dans l'examen comparatif que nous avons fait, au point de vue économique, du système de la concession et de l'exploitation directe, nous avons fait ressortir que le système de la concession, et c'est là sa véritable infériorité, pouvait conduire à une quotité plus grande des prélèvements effectués par l'exploitant, et, par suite, à une diminution des bénéfices que les usagers tiraient de l'ouvrage.

Or le cahier des charges donne le moyen aux concédants de sauvegarder, à cet égard, tout au moins dans une certaine mesure, les intérêts du public.

Plusieurs formules, à cet égard, ont été ou peuvent être employées : La première, celle qui, théoriquement parlant, tout au moins, est la plus satisfaisante, consiste à fixer le bénéfice maximum consenti au concessionnaire et

à stipuler qu'une fois ce bénéfice atteint, il sera procédé d'office à un abaissement des tarifs.

Nous pouvons citer comme exemple (1) les clauses d'un cahier des charges portant concession à une société anonyme d'un outillage public de traction électrique des bateaux sur une grande ligne de navigation. Un des articles de ce cahier des charges est ainsi rédigé :

« Le concessionnaire peut, s'il le juge convenable, abaisser les taxes au-dessous des limites déterminées par les tarifs maxima.

« Les taxes ainsi abaissées ne peuvent être relevées qu'après un délai de trois mois.

« Les taxes peuvent également être abaissées d'office par le ministre des travaux publics, sauf recours contentieux de la part du concessionnaire, mais seulement lorsque les tarifs auront été mis en vigueur pendant dix ans au moins, et en outre, à la condition qu'il ait été établi par experts, que le bénéfice net moyen réalisé pendant les cinq dernières années, dépasse 6 o/o de la partie du capital-actions effectivement versée et valablement employée au service de la concession.

« Après application des nouveaux tarifs pendant une année, le concessionnaire peut réclamer la révision des évaluations des experts.

« Le relèvement des tarifs abaissés d'office peut être accordé ultérieurement au concessionnaire, dans les limites des maxima fixés au présent cahier des charges, mais seulement lorsqu'il aura été établi, après expertise, que le bénéfice net moyen réalisé pendant les cinq dernières années est inférieur à 4 o/o.

(1) Voir aussi Cah. des Ch. des concessions d'outillage aux Chambres de commerce déjà cité.

« Le relèvement est calculé de manière à porter autant que possible le bénéfice probable à 4 o/o.

« Toute modification des tarifs est portée à la connaissance du public par des affiches placardées au moins 15 jours avant l'époque fixée pour la mise à exécution.

« La perception des tarifs modifiés ne peut avoir lieu qu'avec l'homologation du ministre des travaux publics. »

Cette clause permet donc de limiter à une marge raisonnable les bénéfices du concessionnaire et aussi, par suite de la réduction éventuelle des tarifs, de faire bénéficier l'usager de l'utilité de la voie, dans toute la mesure compatible avec les charges financières de l'ouvrage. C'est là incontestablement une formule séduisante. Le seul reproche qu'on puisse lui faire est qu'elle est d'une application délicate car elle repose tout entière sur l'évaluation du bénéfice net de l'exploitant. Or, rien n'est plus difficile à vérifier qu'un tel bénéfice (1). Celui-ci ressort, en effet, de la comparaison entre, d'une part, la recette annuelle provenant de l'application des taxes et, d'autre part, l'ensemble des charges annuelles de premier établissement et des dépenses d'exploitation.

Il est vrai que dans les cas où la concession est accordée à une société par actions (société en commandite ou société anonyme) les bénéfices se distribuent obligatoirement entre les actionnaires sous forme de dividendes

(1) V. Maurice Ajam, député, *Les monopoles d'Etat et l'outillage économique*, rapport déposé au Congrès national des travaux publics français. « Pour l'Etat, la participation aux bénéfices peut quelquefois devenir un leurre. Le conseil d'administration d'une entreprise dans laquelle Moloch est intéressé n'aura souvent d'autre souci que de tromper cet associé encombrant. L'exploitant dispose de mille roueries pour empêcher le bénéfice d'apparaître. »

arrêtés par les assemblées générales ordinaires. La publicité donnée dans ce cas aux bénéfices est incontestablement pour le concédant une garantie de la sincérité des écritures.

Mais il importe de remarquer que le contrôle doit porter non seulement sur l'exactitude matérielle des chiffres fournis, il doit porter aussi sur l'imputation des dépenses, il faut rechercher si tel ouvrage porté au compte d'exploitation pour sa valeur totale ne devrait pas, en raison de sa nature, figurer au compte d'établissement où il devrait alors entrer, non plus pour le montant intégral de sa valeur, mais pour un quantum d'annuité représentant les intérêts et l'amortissement de la dépense.

Et, si l'on ajoute à cela que telle société concessionnaire peut être la filiale d'une autre société dont elle est cliente pour le service de la concession, on voit combien devient complexe la vérification qui devrait alors porter non seulement sur les comptes du concessionnaire lui-même, mais aussi sur ceux des établissements dont il est l'associé.

Dans le discours qu'il prononça à la Chambre le 15 avril 1911 et que nous avons déjà eu l'occasion de rappeler, M. Albert Thomas citait à cet égard un exemple des plus probants ; il rappelait qu'une société concessionnaire de mines en France avait déclaré comme bénéfices servant de base au calcul de la redevance proportionnelle perçue par l'Etat : en 1907-1908, 189.700 francs ; en 1908-1909, 231.600 francs ; en 1909-1910, 304.200 francs, pour des productions respectives de 686.000 tonnes, de 755.000 tonnes, de 769.000 tonnes.

Or cette mine, l'une des plus faciles à exploiter de la région, ne comportait pas un prix de revient supérieur à 3 fr. 75 par tonne de minerai extrait (y compris intérêt des

obligations et amortissement des installations). Si l'on rapproche de ce chiffre le prix moyen de vente des minerais de la région qui avait varié de 4 fr. 50 à 7 fr. 25, on voit quelle marge énorme existait entre les bénéfices réels et les bénéfices déclarés. M. Albert Thomas citait d'ailleurs à la tribune la circulaire d'un établissement de crédit de la région qui contenait un aveu particulièrement intéressant. « On sait, disait cette circulaire, que la totalité du minerai est vendue aux actionnaires eux-mêmes, qui n'ont aucun intérêt à prélever sur eux de gros bénéfices. »

Soit ! Nous concevons fort bien que lorsqu'une société est filiale d'une autre entreprise, les bénéfices que l'une d'elles perçoit sur l'autre ne présentent pas d'intérêt réel pour les actionnaires ; on peut les majorer ou les réduire, cela leur importe peu. Si leur passif, comme actionnaires d'une des entreprises s'accroît, leur actif, comme actionnaires de l'autre, augmente dans la même proportion.

C'est précisément là qu'est le danger, car l'on peut toujours craindre que les prix de fournitures consentis par l'une des sociétés à l'égard de l'autre ne soient calculés de manière à réduire au minimum le bénéfice apparent de la société qui exploite une concession.

Il importe donc que le cahier des charges stipule de façon aussi précise que possible les conditions de la vérification des bénéfices, qu'il définisse nettement quelles sont les dépenses d'exploitation et quelles sont celles d'établissement ; il faut, enfin, qu'il définisse la procédure à suivre (expertise ou autre) en cas de contestation sur les chiffres de bénéfices.

2° Une autre formule proposée en matière de concession (formule qui a trouvé son application dans le cahier des charges des grandes Compagnies de chemins de fer), con-

siste à fixer une marge de bénéfices à partir de laquelle le concessionnaire devra, non plus consentir des réductions de taxes, mais partager ces bénéfices avec le concédant.

Cette formule, qui, au point de vue des vérifications de comptabilité, présente les mêmes inconvénients que la première, ne répond pas aussi complètement qu'elle aux desiderata d'ordre économique que nous avons formulés. Le partage des bénéfices entre le concédant et le concessionnaire importe peu, en effet, au public usager. Ce qui est de l'intérêt du public, c'est que les taxes soient réduites. Mais que lui fait que le bénéfice résultant de taxes élevées soit réparti entre deux personnes au lieu d'être absorbé par un seul !

Toutefois, et bien que cette formule soit théoriquement moins satisfaisante que la première, elle peut se justifier dans certaines hypothèses. C'est, tout d'abord, le cas où le concédant a eu à effectuer pour l'établissement de l'ouvrage de lourdes dépenses, il est juste qu'il en obtienne rémunération, si l'état financier de l'entreprise le permet ; c'est aussi le cas où, au lieu de verser purement et simplement sa part de bénéfices dans la caisse générale de ses recettes, l'Etat concédant entend, par une sorte de jeu de déversoir, l'affecter à l'amélioration de voies de transport affluentes. Mais, dans ces deux cas, il serait désirable que la quote-part du concédant soit aussi élevée que possible, car la quote-part du concessionnaire, qui s'ajoute à une marge déjà raisonnable de bénéfices, constitue toujours un prélèvement sur le public, sans contre-partie pour l'intérêt général.

3° On peut, enfin, préconiser une autre formule, elle consiste simplement à stipuler au profit du concédant une redevance par unité de trafic ou par unité de recettes brutes.

Cette formule qui ne comporte pas comme la première la fixation d'une limite maximum des bénéfices du concessionnaire est par là même moins satisfaisante au point de vue de la théorie pure, mais elle présente une supériorité incontestable ; c'est sa simplicité d'application, car elle réduit au minimum le travail de vérification. C'est là pratiquement un tel avantage que cette formule tend à devenir d'application de plus en plus courante. C'est ainsi que la Ville de Paris a stipulé de la Compagnie concessionnaire du Métropolitain une redevance proportionnelle au nombre de billets délivrés (Conventions annexées aux lois des 30 mars 1898 et 30 mars 1910) ; c'est ainsi que dans les concessions de mines récemment accordées soit à des particuliers, soit à des sociétés n'ayant pas pour objet principal l'exploitation de la mine, les décrets de concession stipulent au profit de l'Etat à titre de partage dans les bénéfices une redevance de tant par tonne extraite. Cette formule est aussi celle de la Banque de France ; elle donne à l'Etat non une participation dans les bénéfices, mais un droit de perception variant avec le développement des affaires de la banque.

Cet examen rapide des diverses formules qui permettent soit de limiter les bénéfices du concessionnaire, soit d'en assurer le partage avec le concédant, nous amène à formuler la conclusion suivante :

Stipuler au profit du concédant une redevance par unité de trafic ou par unité de recette brute, à moins que le concessionnaire ne soit une société anonyme s'occupant exclusivement et sans attaches avec d'autres sociétés de l'objet de la concession. Dans ce cas, en effet, où la publicité donnée aux dividendes est aussi une garantie de la réalité des bénéfices déclarés, il devient possible de stipu-

ler une limite maximum de bénéfice ; la meilleure formule, la plus conforme à l'intérêt général, est alors de stipuler qu'il doit être procédé à une diminution des tarifs d'usage lorsque cette limite est atteinte.

Outre les clauses de partage ou de limitation des bénéfices, il est d'intérêt public que les cahiers des charges contiennent des clauses de rachat et de déchéance.

L'éventualité du rachat des concessions a été admise depuis fort longtemps (1). Dès 1837, la commission extra-parlementaire chargée d'étudier la création du réseau ferré estimait qu'il y avait lieu de ménager à l'Etat la possibilité de reprendre les chemins de fer dans un intérêt public, par exemple : pour appliquer dans l'exploitation des procédés nouveaux que le concessionnaire se refuserait à mettre en œuvre ; pour abaisser les taxes, si la concurrence avec les pays voisins rendait cette mesure nécessaire ; pour faciliter le prolongement des lignes, etc.

Quant aux clauses de déchéance, elles se retrouvent dans tous les actes de concession (2) : il est, en effet, d'évidence qu'un travail ayant été reconnu d'utilité publique, le gouvernement, gardien vigilant de l'intérêt général, ne puisse le laisser périlcliter ou détourner de son but du fait du concessionnaire chargé de l'exécuter et de l'exploiter.

Nous n'insisterons pas ici sur ces clauses de rachat ou de déchéance qui sont d'insertion courante (3) ; nous vou-

(1) V. Alfred Picard, *Traité des chemins de fer*, t. II, p. 562 et suiv.

(2) M. Alfred Picard cite la clause de déchéance déjà insérée à l'ordonnance du 7 juin 1826 concernant le chemin de fer de St-Etienne à Lyon par Rive-de-Gier et Givors.

(3) Dans le cas où le rachat ne serait pas prévu à l'acte de concession, il serait nécessaire de faire application des lois sur l'expropria-

driions, par contre, faire ressortir, en terminant, la nécessité d'introduire dans les cahiers des charges des clauses stipulant de façon précise les obligations du concessionnaire à l'égard des travaux d'amélioration de l'ouvrage concédé.

b) *Des clauses concernant l'exécution des travaux complémentaires.* — Lorsque nous examinerons, au cours du chapitre VI, la loi du 2 janvier 1910 réglementant en Italie la navigation intérieure, nous verrons que le projet de loi primitif comportait l'obligation pour le concessionnaire, d'exécuter tous les travaux exigés par les développements du trafic et tous ceux indispensables pour maintenir l'ouvrage au niveau des découvertes les plus récentes de la science. Au cours de la discussion, le ministre des travaux publics consentit au nom du gouvernement à restreindre les obligations du concessionnaire aux seuls travaux nécessités par les développements du trafic. Nous estimons que la première rédaction était meilleure, et nous désirerions voir insérer dans les cahiers des charges des concessions futures, des prescriptions semblables à celles du texte primitif de la loi italienne.

La technique, en effet, a fait au cours des dernières années de tels progrès qu'il serait regrettable de voir l'Etat engager l'avenir pour une longue période de temps, sans avoir pour contre-partie l'assurance que l'exploitant, auquel il fait abandon de l'ouvrage, saura faire bénéficier les usagers des découvertes nouvelles.

Mais, on le conçoit aisément, il ne suffirait pas pour aboutir à un résultat pratique et certain d'insérer une telle

tion, ceci ne vise bien entendu que le cas de rachat et non celui de diminution de la jouissance d'un concessionnaire (V. A. Carpentier, *Essai sur le régime des canaux*, op. cit. déjà cité).

disposition dans un cahier des charges : il faut aussi donner au concessionnaire les moyens de couvrir financièrement les dépenses qu'entraîneraient ces prescriptions.

Il n'y a pas sur ce point de difficultés lorsque les travaux d'amélioration sont construits à une date suffisamment éloignée de la concession pour que les dépenses s'en trouvent réellement amorties le jour où le concessionnaire devra faire abandon de l'ouvrage ; il suffit alors de stipuler que les dépenses de ces travaux s'ajouteront aux dépenses de premier établissement à la charge du concessionnaire et qu'il sera autorisé à percevoir, en vue de leur amortissement, les taxes ou revenus prévus pour la couverture des dépenses d'établissement (V. à cet égard la loi italienne du 2 janvier 1910 que nous discuterons plus loin).

Mais là où la difficulté commence, c'est lorsque le délai à courir depuis l'exécution des travaux jusqu'à la fin de la concession n'est pas suffisant pour que les recettes assurent la couverture des dépenses.

Quel régime convient-il alors d'adopter ?

L'équité nous semble vouloir que le concédant (en cas d'exploitation directe succédant à la concession), le nouveau concessionnaire (en cas de nouvelle concession) supporte partiellement le paiement des dépenses des travaux non amortis, la répartition entre le concédant primitif et eux étant faite au prorata, d'une part, du nombre d'années écoulées de la date d'exécution jusqu'à la fin de la concession, et, d'autre part, du nombre d'années restant à courir pour assurer la couverture complète des dépenses d'établissement.

Mais, ici, une précision s'impose, car il importe, en pareille matière, de différencier l'amortissement effectif et l'amortissement des charges financières.

Il y a amortissement effectif d'un ouvrage lorsque les recettes qu'il procure ont permis de couvrir les dépenses qu'il entraîne.

Il y a amortissement des charges financières lorsque l'emprunt émis pour réaliser les fonds d'établissement nécessaires se trouve remboursé.

Or, il n'y a pas nécessairement coïncidence entre les durées de ces deux amortissements (1). Cela ne présente pas d'importance tant que les charges des emprunts sont supportées par ceux-là mêmes qui perçoivent les bénéfices ; mais la situation change lorsqu'on arrive en fin de concession.

Qu'on suppose par exemple que l'amortissement effectif ait une durée de 20 ans, c'est-à-dire qu'au bout de 20 ans les dépenses doivent se trouver couvertes par les bénéfices.

Qu'on suppose par contre que le service d'amortissement des emprunts s'étende sur une durée de 50 années.

Imaginons l'exécution d'un travail complémentaire entrepris 15 ans avant la fin de concession. L'équité veut que le concessionnaire primitif supporte les $15/20$ de la dépense et l'Etat les $5/20$. Il n'en serait pas ainsi si l'on stipulait simplement que le concédant est substitué au concessionnaire primitif pour le service financier des em-

(1) On peut s'en rendre immédiatement compte par la lecture de l'article 17 des conventions de 1883 concernant *en cas de rachat* le remboursement des travaux complémentaires. Seuls donnent lieu à remboursement partiel ceux qui sont effectués dans un délai de moins de 15 ans avant le rachat : c'est donc que la période de 15 ans a été considérée comme suffisante pour assurer la couverture des dépenses à l'aide des bénéfices. Or les obligations sont remboursables par voie de tirage au sort, la période de remboursement s'étendant jusqu'à la fin de la concession ; il n'y a donc pas coïncidence entre les deux amortissements.

prunts contractés en fin de concession ; dans ce cas, en effet, le concessionnaire primitif ne supporterait que les 15/50 des charges financières alors que l'Etat en supporterait les 35/50.

Il est indispensable, dès lors, de préciser au cahier des charges le délai considéré comme délai d'amortissement effectif (1). Tous les travaux exécutés avant la fin de la concession dans un délai supérieur au délai d'amortissement effectif doivent être intégralement laissés à la charge du concessionnaire, ceux au contraire exécutés dans un délai moindre doivent donner lieu à un partage des dépenses entre le concessionnaire primitif et le nouvel exploitant, cette répartition étant faite au prorata du nombre des années écoulées de la date d'exécution jusqu'à la fin de la concession et du nombre d'années restant à courir de la fin de la concession à la fin de la période d'amortissement effectif. La formule la plus simple pour assurer cette répartition serait, pour les travaux donnant lieu à ventilation financière, d'exiger que le remboursement des emprunts correspondants soit effectué dans le délai admis pour l'amortissement effectif (obligations vicennales par exemple si le délai d'amortissement effectif est de 20 ans) ; dans ce cas (et cela simplifierait tout), mais dans ce cas seul, on pourrait stipuler que le concédant est substitué au concessionnaire primitif pour le service financier des dits emprunts.

(1) S'il n'était pas possible de fixer ce délai dès l'origine de la concession, il conviendrait, tout au moins, de stipuler au cahier des charges une époque déterminée à laquelle ce délai devra être fixé soit d'un commun accord, soit, en cas de désaccord, après arbitrage.

En résumé, en dehors des considérations de tout ordre, économiques, politiques ou sociales qui peuvent le conduire à exploiter une voie de transport sans se préoccuper de la convention financière de l'entreprise, l'Etat, dans les cas mêmes où il entend rentrer dans les dépenses d'établissement par la perception de péages, peut consentir au public des taxes particulièrement réduites, car ses prélèvements fiscaux lui permettent déjà de tirer bénéfice de l'accroissement de production provoqué par la voie nouvelle. C'est là un avantage essentiel de l'exploitation directe sur le système de la concession, le public devant retirer de la voie nouvelle un profit d'autant plus grand que les tarifs sont moindres.

Il faut toutefois remarquer que les départements et les communes disposent de moyens fiscaux peut être plus efficaces et plus immédiats que l'Etat pour frapper les créations de richesses ; dès lors, la concession à ces unités administratives peut être une solution excellente, toutes les fois que la nature et l'importance des intérêts à desservir ne font pas à l'Etat l'obligation de conserver la direction effective de l'ouvrage.

Restent les concessions aux personnes morales publiques telles que les Chambres de commerce, et aux personnes privées.

Nous avons montré que les premières se justifiaient, notamment en matière d'outillage.

Quant aux concessions aux particuliers, qui doivent, en principe, être écartées, s'il est des cas d'espèce où le système peut présenter des avantages, il importe, toutes les fois qu'on y recourt, d'apporter à la rédaction du cahier des charges une attention toute particulière, d'y insérer

notamment des clauses concernant la limitation ou le partage des bénéfices et d'y préciser les conditions d'exécution des travaux complémentaires à effectuer en fin de concession.

CHAPITRE V

DE LA FORMULE FINANCIÈRE A ADOPTER POUR L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS (PORTS MARITIMES ET CANAUX).

§ I. — Des critiques adressées aux méthodes financières actuelles.

Le procédé normal de réalisation financière des travaux des ports maritimes et canaux consiste à imputer la part de dépenses supportée par l'Etat sur les crédits budgétaires des exercices au cours desquels ils sont effectués. On a fait et on fait à ce procédé financier les plus graves critiques.

D'une part, cette méthode a pour conséquence de mettre à la charge des générations présentes la totalité des dépenses de travaux dont les générations futures profiteront au même titre, souvent même, plus spécialement qu'elles. D'autre part, elle ne permet pas la réalisation de vastes programmes, les ressources budgétaires ne présentant pas l'élasticité voulue pour fournir en un petit nombre d'exercices les sommes nécessaires à l'exécution de telles entreprises. Enfin, alors même que l'on se bornerait à exécuter les seuls travaux d'une urgence immédiate, les nécessités du moment peuvent faire que les crédits affectés à ces entreprises subissent des réductions qui paralysent l'état d'avancement des chantiers, conséquence d'autant plus regrettable qu'elle réduit le rendement utile

de l'œuvre, les capitaux et la main-d'œuvre immobilisés dans la construction des ouvrages restant improductifs tant qu'ils ne sont pas achevés.

Et (1) comparant à ces procédés les formules financières auxquelles on a eu recours pour la construction des voies ferrées, on fait état des ouvrages considérables que la pratique de la concession et de l'emprunt a permis d'exécuter dans les moindres délais, sans qu'il ait été nécessaire de proportionner strictement l'effort de réalisation d'une année à l'effort financier possible de l'exercice. On arrive alors à cette conclusion qu'en pareille matière, il faut, à moins de se condamner à la stagnation, faire appel à des procédés financiers nouveaux.

Il importe, pour discuter ces critiques et étudier les moyens de remédier aux inconvénients qu'elles soulignent, de rappeler les diverses méthodes financières en usage pour l'exécution des travaux publics.

§ II. — De la concession.

Les critiques que nous avons formulées ne s'appliquent pas dans le cas de concession mettant à la charge du concédant la totalité des dépenses d'établissement et d'entretien.

Dans ce cas, en effet, le concessionnaire fait apport immédiat du capital nécessaire à la construction de l'ouvrage, se réservant de le récupérer par la perception de taxes de péage ; il se met à l'œuvre sans retard poursuivant les travaux avec d'autant plus d'activité que la prompte ré-

(1) Voir à cet égard la proposition de loi présentée par M. le sénateur Audiffred.

munération de ses charges est subordonnée à la mise en service rapide du travail.

C'est là un avantage réel du système de la concession, mais, quelle qu'en soit l'importance, il ne faudrait pas oublier les inconvénients que peut présenter un tel régime (voir chapitre précédent), on le doit d'autant moins que divers procédés permettent à l'Etat, sans l'obliger à faire abandon à autrui de l'exploitation de l'ouvrage, de réaliser les avantages financiers de la concession ; nous le montrerons plus loin.

La commission des voies navigables constituée en 1908 s'est d'ailleurs prononcée contre le régime de la concession. M. le sénateur Audiffred ayant proposé de concéder les voies navigables à construire à des syndicats de chambres de commerce empruntant avec la garantie de l'Etat, la commission examina tout d'abord le principe de la concession avec garantie d'intérêts ; elle le rejeta, faisant remarquer que, dans la plupart des cas, ce système aboutirait en définitive, vu le peu de productivité des entreprises, à mettre à la charge de l'Etat la presque totalité de l'annuité de l'emprunt.

Quant au système de la concession sans garantie d'intérêts, la commission estima qu'il ne pourrait être mis en pratique que dans des régions très riches et dans lesquelles l'exploitation des canaux peut donner des bénéfices relativement importants ; mais, ajouta-t-elle, « ne serait-il pas peu rationnel de concéder de grandes lignes de navigation au moment où l'Etat est sur le point d'avoir racheté toutes les concessions antérieures de voies navigables et où il semble que, même pour les chemins de fer d'intérêt général, la tendance actuelle soit plutôt de racheter les concessions existantes, et surtout de ne pas en accorder de nouvelles ? ».

C'est là une conclusion logique. De deux choses l'une, ou l'entreprise ne peut faire ses frais, ou il est probable qu'elle les fera. Dans le premier cas, puisque la charge de l'emprunt doit finalement incomber à l'Etat à moins de circonstances particulières, pourquoi recourir à un intermédiaire ? Cela se justifierait d'autant moins, que le crédit de l'Etat étant le meilleur des crédits, l'Etat peut emprunter à des conditions plus avantageuses que quiconque. Dans l'autre hypothèse, si l'entreprise est rémunératrice, pourquoi l'Etat, représentant de la collectivité, ferait-il abandon à des particuliers de bénéfices prélevés sur le public ?

Nous avons toutefois indiqué au chapitre précédent qu'il est des cas où la concession soit à des personnes morales publiques, soit, exceptionnellement, à des personnes privées, peut se justifier ; nous ne reviendrons pas sur cette question, nous bornant à nous référer à nos conclusions précédentes.

Supposons maintenant qu'on ait écarté le système de la concession ou qu'y ayant eu recours, il reste néanmoins à la charge de l'Etat une quote-part des dépenses d'établissement, le concessionnaire n'ayant pris à sa charge qu'une partie de ces dépenses.

Comment réaliser les ressources financières nécessaires à l'exécution du travail public ?

Ces ressources se divisent en deux catégories distinctes : les fonds de concours et les fonds du Trésor.

§ III. — Du concours des intéressés.

1° *Aperçu historique.*

Lorsque nous avons défini au chapitre II le rôle directeur de l'Etat en matière de travaux publics, nous avons

indiqué que, si la solidarité et l'équité lui font un devoir d'imputer à la charge du Trésor une quote-part des dépenses des travaux d'intérêt général, il est juste, par contre, d'exiger une contribution particulière de ceux qui sont appelés à en tirer un bénéfice spécial. Dès le 6 juin 1843 (1), une loi posait en principe que les départements, les communes et les particuliers pourraient concourir, par voie de subvention, à l'exécution des travaux publics et notamment des canaux les intéressant particulièrement. Mais il faut arriver au second Empire pour trouver une application effective de la participation des corps locaux dans les dépenses de travaux publics. Sur un total de 228.882.431 francs constituant le montant des dépenses faites dans les ports maritimes sous le second Empire, il fut fourni à titre de fonds de concours 24.522.852 fr.

C'est toutefois sous la troisième République que la participation financière des intéressés reçut la généralisation qui en fit une véritable règle.

En 1872, dans un rapport à l'Assemblée nationale sur la navigation intérieure, M. Krantz disait :

« Quelle que soit l'insistance que l'on met à patronner une entreprise, les ressources d'esprit que l'on déploie en sa faveur, l'autorité des faits et des noms qu'on invoque, il est permis d'admettre qu'elle est bien peu utile, quand aucun de ceux qui sont appelés à en recueillir les avantages ne veut consentir aucun sacrifice en sa faveur. »

C'est là une idée qui ne devait plus être perdue de vue. Si, lors du vote du programme Freycinet, on ne crut pas

(1) V. Carpentier, *Essai sur le régime des canaux*, op. cit. ; G. Lechevallier, *Du rôle économique et financier des chambres de commerce dans les ports maritimes*.

devoir faire des subventions des intéressés une condition obligatoire ; des subsides, cependant, ont été effectivement fournis par des chambres de commerce, des départements et des villes, sans, d'ailleurs, qu'aucune règle précise n'ait présidé à la détermination de leur montant (1).

Mais, à partir du moment où, abandonnant les procédés financiers d'exécution du programme Freycinet, on se décida à la réduction progressive du budget extraordinaire, budget définitivement supprimé en 1888, la pratique des fonds de concours prit de plus en plus d'extension.

La part ainsi mise à la charge des intéressés, d'abord très variable (2), tendit bientôt à se rapprocher de la moitié de la dépense. Dès 1895, dans plusieurs lois, on spécifia cette proportion en termes formels et l'on stipula même que, dans le cas où le coût total des travaux dépasserait l'évaluation primitive, les dépassements seraient intégralement à la charge des intéressés (3).

(1) C'est ainsi que pour les travaux du port de Dunkerque comportant une dépense de 50.000.000 de francs, la chambre et la ville ont contribué solidairement pour 7.500.000 francs (loi du 31 juillet 1879) ; pour les travaux du port de la Pallice comportant une dépense totale de 14.500.000 francs, la chambre de commerce et la ville ont contribué solidairement pour 1.800.000 francs (Loi du 2 avril 1880).

(2) C'est ainsi que les travaux d'approfondissement de la barre des Charpentiers (chenal d'accès du port de St-Nazaire) furent exécutés entièrement aux frais des intéressés (loi du 28 mars 1889).

(3) Voir notamment loi du 20 février 1896 déclarant d'utilité publique les travaux de la nouvelle entrée du port de St-Nazaire. La dépense était évaluée à 12.000.000. La part contributive de l'Etat était fixée à 6.216.000 francs ; le surplus de la dépense devait être répartie entre la chambre de commerce de St-Nazaire, la ville de St-Nazaire et le département de la Loire-Inférieure à savoir :

Chambre de commerce	4.089.000
Ville de St-Nazaire.	750.000
Département de la Loire-Inférieure. . . .	945.000

Lors de la présentation au Parlement du programme Baudin, le gouvernement posa en règle absolue la participation financière des intéressés et fixa à la moitié des dépenses le minimum de cette participation. Toute règle générale fut supprimée de la loi votée, mais, en fait, les seules entreprises des travaux neufs admises au programme furent celles pour lesquelles les intéressés s'étaient engagés à prendre à leur charge la moitié de la dépense prévue.

Il en fut ainsi pour les projets de construction du canal du Nord, du canal du Rhône à Cette, du canal de Marseille au Rhône, du canal d'Orléans (prolongement de Combleux à Orléans), du prolongement du canal de l'Ourcq, pour les travaux des ports de Cette, de Dieppe, de Nantes, de Bordeaux, de Bayonne, de Rouen.... inscrits au programme de 1903 (1).

La chambre de commerce s'était en outre engagée à fournir à l'Etat tous les subsides complémentaires nécessaires pour subvenir aux dépassements des dépenses.

(1) Nous citerons à titre d'exemple, en n'indiquant ici que les chiffres primitivement prévus :

Canal de Marseille au Rhône (lois des 22 et 24 décembre 1903). Montant total des dépenses prévues 71.000.000 francs, montant des fonds de concours 35.500.000 francs fournis par la chambre de commerce de Marseille avec le concours de la ville de Marseille et du département du Rhône qui ont versé des subsides respectivement égaux jusqu'à concurrence de 6.666.666 francs.

Canal du Nord (lois des 22 et 23 décembre 1903). Montant total des dépenses 60.000.000 francs, dont 30.000.000 fournis par la chambre de commerce de Douai.

Canal du Rhône à Cette (lois des 22 et 24 décembre 1903). Montant total des dépenses 4.640.000 francs, dont 2.120.000 de fonds de concours à savoir : 1^{re} chambre de commerce de Cette, 1.620.000 fr. y compris un subside de 500.000 francs du département de l'Hé-

Depuis lors, une jurisprudence s'est nettement établie, aux termes de laquelle l'Etat n'entreprend plus de grands travaux de navigation s'il ne peut compter, sous forme de concours, sur une contribution déterminée des intéressés.

Mais, ainsi que le faisait remarquer M. Louis Barthou, alors ministre des travaux publics, dans la lettre qu'il écrivait le 2 avril 1908 au vice-président du conseil général des ponts et chaussées à l'effet de constituer une commission des voies navigables, il ne s'agit là que d'une simple jurisprudence et non d'une obligation légale.

Quant à la proportion aujourd'hui admise entre les fonds de concours et les fonds du Trésor, elle varie d'une entreprise à l'autre. Il est vrai que si l'on se reporte aux lois les plus récentes, portant déclaration d'utilité publique des grands travaux de ports maritimes, on voit que la dépense est, en fait, répartie entre l'Etat et les intéressés (1).

rault et un subside de 300.000 francs de la ville de Cette ; 2^e ville de Beaucaire, 500.000 francs.

Port de Dieppe (lois des 22 et 24 décembre 1903). Montant total de la dépense 5.820.000 francs comprenant 4.545.000 francs de fonds de concours, à savoir : chambre de commerce de Dieppe, 3.695.000 fr. département de la Seine-Inférieure, 650.000 francs.

Port de Cette (lois des 22 et 23 décembre 1903). Montant total de la dépense 4.540.000 francs comprenant 2.860.000 francs fournis par la chambre de commerce de Cette.

Port de Nantes (lois des 22 et 24 décembre 1903). Montant total de la dépense 22.000.000 francs comprenant un montant total de 11.000.000 des fonds de concours fournis par la chambre de commerce avec l'aide du département de la Loire-Inférieure qui s'est engagé à verser une annuité de 155.000 francs à la chambre de commerce pendant 35 ans.

(1) Nous pouvons citer à cet égard les travaux suivants :

Port de Rouen (loi du 26 août 1913). Dépense totale 95.000.000 fr. Fonds de concours fournis par la chambre de commerce 46.345.000 fr. y compris un subside du département de 9.655.000 francs et

Mais il ne s'agit pas là d'une règle absolue ; tantôt la quote-part des fonds de concours est inférieure à la moitié de la dépense, tantôt (mais rarement) elle lui est supérieure. On peut s'en rendre immédiatement compte par l'examen des projets de budget dressés par le ministère des travaux publics, projets où figurent par entreprise la ventilation entre les fonds du Trésor et les fonds de concours (1).

*2° De l'impossibilité de fixer un taux invariable
pour le concours des intéressés.*

Doit-on adopter un taux déterminé et invariable pour la quotité des fonds de concours ? Nous ne le pensons pas. Vouloir, dans tous les cas, exiger une même quote-part des intéressés, amènerait soit à frapper d'interdit

un subside de la ville de Rouen de 400.000 francs.

Port de Nantes (Loi du 7 juillet 1913). Dépense totale 28.500.000 fr. Fonds de concours fournis par la chambre de commerce 14.250.000 francs y compris une contribution du département de 3.500.000 francs et une contribution de la ville de 3.500.000 francs.

Port du Havre (loi du 11 février 1909). Dépense totale 86.600.000 francs. Fonds de concours fournis par la chambre de commerce 42.500.000 francs y compris un subside du département de 8.854.167 francs et un subside de la ville de 4.000.000 francs.

(1) Nous ne pouvons reproduire ici une telle documentation, nous nous bornons à rappeler ici les chiffres totaux inscrits au projet de budget de 1914 au titre des dépenses d'établissement des entreprises en cours.

	Fonds du Trésor	Fonds de concours
Chapitre 100. Voies de navigation intérieure, rivières et canaux. Extension et amélioration.	418.491.616 fr. 66	121.457.288 fr. 40
Chapitre 101. Amélioration et extension des ports maritimes.	339.278.950 fr.	328.105.050 fr.

certaines régions trop pauvres, soit à taxer insuffisamment certaines régions prospères.

Ce serait aussi ne pas se conformer aux principes d'une stricte équité.

D'une part en effet, les bénéfices spéciaux que peut tirer une région de travaux d'intérêt général varient non seulement suivant la nature de ces travaux, mais aussi suivant les conditions économiques de la région elle-même.

D'autre part, les diverses entreprises ne peuvent présenter le même degré d'utilité générale. S'agit-il d'un port qui, par sa situation naturelle, permet de dériver vers l'intérieur du pays de courants commerciaux qui tendraient à se diriger vers l'étranger ; s'agit-il d'un établissement maritime qui, par ses facilités d'accès, les grandes profondeurs de ses canaux et ses bassins, les stocks considérables de charbon de ses terre-pleins, l'importance de ses formes de radoub, la présence de grands chantiers de construction susceptibles d'effectuer rapidement les plus grosses réparations, présente un intérêt primordial comme port de réserve pour la marine militaire ; s'agit-il d'une voie de navigation intérieure appelée à retenir en France des richesses qui s'en iraient, sans elle, vers des usines étrangères, ce sont là des entreprises qui justifient une contribution spéciale de la part de l'Etat.

Tout est donc une question de mesure et d'espèce.

La question avait été posée en 1878 au conseil supérieur des voies de communication (1) à l'occasion des

(1) Ce conseil avait été institué par décret du 31 janvier 1878, sur la proposition de M. de Freycinet, ministre des travaux publics, en vue d'examiner les questions intéressant le régime des voies ferrées et navigables, il comprenait 48 membres (16 membres du Parlement, 16 représentants de l'administration, 16 représentants de l'industrie, du commerce et de l'agriculture).

travaux des ports. Le conseil estima qu'il n'y avait pas lieu de fixer un quantum ferme pour la participation des intéressés, et qu'il convenait de laisser toute latitude à l'administration pour fixer dans chaque cas la part contributive des chambres de commerce (1).

C'est aussi ce qu'exprimait M. Louis Barthou, ministre des travaux publics, dans sa lettre en date du 2 août 1908 déjà citée.

« C'est surtout, disait-il, une question de mesure et vous devrez, dans chaque cas d'espèce, vous efforcer de proportionner aussi équitablement que possible le taux des concours, non seulement aux avantages que les intéressés vous paraîtront appelés à retirer des travaux, mais aussi à leurs facultés contributives. Il serait infiniment regrettable qu'un projet qui représente un intérêt évident pour le pays tout entier ne pût recevoir son exécution par suite de l'impossibilité bien établie où se trouveraient quelques départements, villes ou chambres de commerce de fournir le contingent qui leur serait réclamé. »

C'est à ces conclusions aussi qu'a abouti la commission des voies navigables constituée à la suite de la lettre de M. Léon Barthou.

« La commission estime que la quotité du concours à demander aux intéressés, aussi bien pour les travaux à exécuter sur les voies existantes que pour l'ouverture des lignes nouvelles, ne pourra être fixée que dans chaque cas particulier en tenant compte des circonstances qui se présenteront. »

En résumé, il convient d'exiger une part contributive

(1) Voir notamment l'intervention de Dupuy de Lome (*Off.* du 11 juillet 1878).

des intéressés ; il le convient d'autant plus que suivant les termes de l'exposé des motifs du programme Baudin (1) les ouvrages de pur intérêt général sont à peu près tous achevés ; ceux qui restent à construire doivent être regardés comme d'une utilité presque égale pour l'intérêt local.

Mais il ne semble pas opportun de fixer impérativement à un taux invariable la quote-part contributive des intéressés ; il convient, dans chaque cas particulier, de tenir compte des circonstances, nous reprendrons à cet égard une expression consacrée par la pratique anglaise et adoptée récemment par la commission française extra-parlementaire des grands travaux publics, il convient d'exiger des intéressés un concours raisonnable.

3° Des divers concours auxquels il est possible de faire appel.

Ce premier point acquis, examinons à quels concours il est possible de faire appel. On peut envisager :

1° La participation obligatoire des propriétaires riverains ou des particuliers bénéficiant d'une notable plus-value du fait de l'ouvrage.

2° La participation facultative de certains particuliers intéressés directement à l'exécution du travail.

3° Le concours d'organismes locaux accordant des subventions non recouvrables sur les usagers.

4° Le concours d'organismes locaux accordant des subventions recouvrables sur les usagers.

(1) Projet de loi tendant à compléter l'outillage national par l'exécution d'un certain nombre de voies navigables nouvelles, l'amélioration des canaux, des rivières et des ports maritimes. Documents parlementaires, annexe n° 2226, p. 141. S. O. Séance du 1^{er} mars 1901.

A. — *Participation obligatoire des propriétaires riverains ou des particuliers bénéficiant d'une notable plus-value du fait de l'ouvrage.*

Nous avons déjà examiné cette question au chapitre II à l'occasion de l'étude du nouveau projet de loi tendant à compléter la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous avons montré à cet égard que la loi de 1807 réglementant l'application des indemnités de plus-value, était, en fait, sans résultats pratiques ; nous avons rappelé les dispositions du nouveau projet qui, outre l'expropriation par zones et certaines modifications apportées à la loi de 1841, stipule l'expropriation pour cause de plus-value ; nous avons indiqué les changements apportés au texte par la commission de la Chambre sur ce point spécial de la plus-value. Aux termes du nouvel article, l'expropriation pour cause de plus-value ne s'effectuerait plus qu'à titre en quelque sorte subsidiaire pour le cas où l'intéressé n'accepterait pas le paiement de l'indemnité de plus-value dont la fixation serait dorénavant du ressort du jury. La Chambre, d'ailleurs, a disjoint les paragraphes du projet de loi concernant la plus-value et a voté seulement, à la date du 30 juillet dernier, les autres dispositions du projet (notamment l'expropriation par zones dont nous avons montré les avantages essentiels).

Nous avons émis l'avis que le texte primitif était préférable au texte modifié, car, nous doutons fort que le jury, appelé à se prononcer par avance sur des indemnités de plus-value, dont l'évaluation est particulièrement complexe, prononce dans la plupart des cas des indemnités suffisantes ; mais nous préférierions encore l'adoption d'un texte analogue à celui de la loi italienne du 2 janvier 1910, texte qui, d'une part, fait application des indemnités

de plus-value, non seulement aux propriétaires riverains, mais encore à tous ceux qui retirent des travaux un bénéfice spécial ; texte qui, d'autre part, institue le recouvrement des indemnités sous forme de contributions annuelles.

B. — *Participation facultative de certains particuliers intéressés directement à l'exécution de travaux publics.*

Certains intéressés, bénéficiant spécialement de l'œuvre projetée, proposent parfois de participer à ses dépenses d'établissement. C'est ainsi que, pour les travaux d'élargissement du pertuis de communication et d'agrandissement de la forme de radoub n° 1 du port de Saint-Nazaire (travaux déclarés d'utilité publique à la date du 5 août 1907), la Société des Ateliers et Chantiers de la Loire et la Société des Chantiers et Ateliers de Saint-Nazaire (Penhoet) (1) ont consenti une contribution spéciale.

C. — *Concours d'organismes locaux accordant des subventions non recouvrables sur les usagers.*

Les départements et les communes fournissent assez souvent, pour l'exécution des ports ou des voies de navigation intérieure, des subventions non recouvrables sur les usagers. On peut s'en rendre immédiatement compte par la ventilation que nous avons donnée aux pages précédentes des fonds de concours consentis pour un certain nombre d'entreprises.

Dans la plupart de ces cas, les subventions des départe-

(1) Ces sociétés, en effet, qui possèdent à Saint-Nazaire d'importants chantiers de constructions navales, comptant aujourd'hui parmi les premiers du monde, avaient le plus grand intérêt à voir réaliser des travaux dont l'exécution leur permettait de soumissionner la construction des plus grandes unités navales.

ments et des villes sont versées à l'Etat par l'intermédiaire des chambres de commerce, mais cela ne leur enlève pas leur caractère essentiel, celui d'être des subsides véritables fournis par les collectivités, sans qu'il y ait de leur part imposition spéciale sur les usagers.

*D. — Concours d'organismes locaux accordant des
subventions recouvrables sur les usagers.*

En dehors des subsides fournis par les départements ou les villes sans que la charge en soit ultérieurement reportée sur les usagers, les fonds de concours comportent (et c'est là leur quote-part la plus importante) des subventions fournies par des organismes locaux, chambres de commerce ou villes, qui reçoivent, en échange, le droit de couvrir leurs charges financières par des redevances perçues sur les usagers à titre de droits de péage. Les subventions fournies par les chambres de commerce ont toutes ce caractère, leurs ressources ordinaires ne pouvant leur permettre de concourir à l'exécution des travaux publics (1) ; les subventions des villes, par contre, sont

(1) Les ressources ordinaires des chambres de commerce proviennent d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes. Les dépenses qui peuvent être mises à la charge de l'imposition additionnelle d'après ces textes sont les frais de service et d'entretien ordinaire des chambres de commerce, les dépenses relatives à la construction et à l'exploitation des établissements à l'usage du commerce qu'elles peuvent être autorisées à fonder, à administrer ou subventionner, la construction de lignes téléphoniques.

Nous ne connaissons qu'un cas où une chambre de commerce ait fait usage de ses ressources ordinaires pour le service d'emprunts de travaux de ports maritimes. Les taxes établies pour récupérer la quote-part de la chambre de commerce de Saint-Brieuc dans les dépenses du bassin à flot de Pontrieux, n'ayant pas suffi à assurer le service de l'emprunt, la Chambre a dû faire appel à ses ressources ordinaires pour parfaire ses engagements financiers.

tantôt des subsides proprement dits, tantôt des subventions recouvrables par voie de péage.

Les subventions recouvrables par voie de péage remontent à la fin du second empire.

La loi du 19 mai 1866 reprenant, d'ailleurs, une disposition de la loi du 24 mars 1825, prescrivait « le maintien de droits de tonnage actuellement perçus tant sur les navires français que sur les navires étrangers et affectés comme garantie au paiement des emprunts contractés pour travaux *d'amélioration* dans les ports de mer français ».

Des péages locaux furent aussitôt établis dans certains ports au profit des villes et des chambres de commerce. A l'origine d'ailleurs, le terme « travaux d'amélioration » fut interprété de façon restrictive, mais, lorsque la participation financière des chambres de commerce dans les différentes entreprises d'amélioration des ports et leurs attributions, concernant l'établissement et la gestion des outillages, eurent commencé à prendre une sérieuse extension, l'administration, sous l'empire des nécessités nouvelles et sous l'incessante poussée exercée par ces Compagnies, dut interpréter dans un sens moins étroit la loi de 1866 (1). On admit successivement l'affectation des droits de tonnage à des travaux de dragages et à certains travaux d'établissement d'outillage maritime, pratiques qui furent consacrées par la loi du 30 janvier 1893, complétée depuis lors par la loi du 7 avril 1902 et par l'article 59 de la loi de finances du 30 juillet 1913 (2).

(1) Extrait de l'ouvrage déjà cité : *Du rôle économique et financier des chambres de commerce dans les ports maritimes*, par Gustave Lechevallier.

(2) Aux termes de cet article, une part des frais du personnel technique nécessaire pour assurer la préparation des projets et

a) *Du rôle des chambres de commerce.*

Le rôle des chambres de commerce des ports prit dès lors de plus en plus d'importance. Si l'on parcourt la liste des travaux maritimes exécutés sous la troisième République, on voit que la réalisation financière de la plupart de ces ouvrages a comporté l'allocation par les chambres de commerce de subventions importantes gagées sur des péages (1).

On peut, à cet égard, consulter la notice sur les ports maritimes de commerce de France éditée par les soins du ministère du commerce (2). On y voit, circonscription par circonscription, la nomenclature de tous les travaux subventionnés par les chambres de commerce ; il n'est pas excessif d'affirmer que la participation financière de ces Compagnies sous forme de subventions gagées sur des péages, est aujourd'hui la règle générale.

Il en fut autrement, jusqu'à ces derniers temps, pour les voies de navigation intérieure.

La loi de finances du 19 février 1880 avait aboli les droits de navigation perçus au profit de l'Etat sur les rivières et canaux non concédés (droits de navigation analogues aux droits de quais des ports maritimes et qui versés, comme ceux-ci, au Trésor public, ne servaient pas, comme le font les péages proprement dits, à la rémunération directe des

l'exécution des travaux des ports maritimes peut être prélevée sur le produit desdits péages locaux temporaires.

(1) Il sera question plus loin d'autres subsides fournis à certaines époques par les chambres de commerce à titre d'avances ; il importe de ne pas faire confusion.

(2) Notice et renseignements sur les ports maritimes de commerce de la France, publiés aux *Annales du commerce extérieur*, 8^e, 9^e et 10^e fascicules, 1912.

dépenses d'établissement). Depuis le vote de cette loi, il ne fut plus perçu aucune taxe sur les voies navigables jusqu'au jour où la loi du 3 juillet 1900, statuant sur une espèce particulière, vint sanctionner l'application de redevances ayant, cette fois, le caractère de véritables péages. Il s'agissait du prolongement de l'ancien canal de la Haute-Marne de Rouvray à la Saône. Ce projet, compris dans le programme Freycinet, avait été aussitôt entrepris.

Dans son rapport au Congrès national de navigation intérieure (1) tenu à Lyon les 26, 27 et 28 juin 1911, M. Jacquinot, ingénieur des ponts et chaussées, rappelle l'historique de la construction de cet ouvrage.

« L'entreprise avait été dotée de crédits tellement énormes qu'on commençait les travaux avant d'avoir terminé les projets, méthode infailible en matière de navigation pour augmenter considérablement les dépenses et compromettre gravement le succès de l'entreprise ; on ne saurait trop le répéter. Les travaux étaient commencés de tous les côtés à la fois, ce qui était prudent, car, vers 1887, le Parlement a fait demander si on ne pourrait pas arrêter définitivement les chantiers, utiliser le canal sans l'achever. C'était réellement impossible ; le bief, de partage avec son énorme souterrain, était achevé sans aucune liaison ni au nord, ni au sud. On s'est résigné à continuer avec des crédits de quelques centaines de mille francs par an, sans toutefois arrêter jamais les travaux, bien qu'on l'ait dit. On est arrivé ainsi en 1900 ; il restait alors à construire 40 kilomètres, deux grands réservoirs d'alimentation, au total 24 millions à dépenser.

(1) Voir brochure officielle *Association française pour l'amélioration et la défense de la navigation intérieure*, Paris, 10, rue de Milan.

« C'est alors que le président de la chambre de commerce de Saint-Dizier, dont le nom mérite d'être retenu par ceux qui s'intéressent à la navigation, M. Bressand, est arrivé à trouver une combinaison assurant l'achèvement en six ans. La chambre de commerce avançait 5 millions et l'Etat s'engageait à achever les travaux pour le 1^{er} janvier 1907. La loi du 3 juillet 1900 sanctionnait cet accord. »

En compensation des fonds de concours qu'elle s'engageait à fournir, la chambre de commerce de Saint-Dizier obtint l'autorisation de percevoir des péages fixés à 0.006 la tonne kilométrique, en vue de couvrir les intérêts et l'amortissement de la subvention.

Le projet de loi comportant exécution du programme de M. Baudin généralisa cette pratique :

Si l'on se reporte, en effet, aux diverses lois d'espèce intervenues, on voit précisément consacrer la pratique des subventions des chambres de commerce, recouvrables par voie de péages. C'est ainsi que pour le canal du Nord, pour le canal de Marseille au Rhône, pour le canal du Rhône à Cette, la plus grande part des fonds de concours est fournie par les chambres de commerce intéressées, autorisées à percevoir sur les usagers des taxes de péage destinées à assurer le service des emprunts contractés par elles pour réaliser leurs subventions.

Ce rapide exposé montre le développement pris au cours de ces dernières années par les fonds de concours des chambres de commerce gagés sur péages.

b) *Du rôle des villes.*

Les villes, elles aussi, fournissent assez fréquemment des subsides de même nature pour l'exécution des travaux publics. Ces subventions, toutefois, ont une importance

notablement moindre que celles fournies par les chambres de commerce, ces Compagnies étant, normalement, l'organisme qui s'offre et auquel les pouvoirs publics donnent qualité pour la réalisation des subsides des usagers. Si l'on parcourt la liste des taxes de péage établies au profit des villes, on voit, dans la plupart des cas (car il y a des exceptions) (1), que ces taxes sont établies au profit de communes qui ne sont pas le siège de chambre de commerce (2) (Loctudy, Hennebont, Gravelines, Saint-Marie, les Sables-d'Olonne, Marans, Saint-Martin de Ré, etc.....).

c) De la création de nouveaux organismes en vue de l'exécution des voies de navigation intérieure.

Diverses questions se posent à l'égard de ce type spécial de fonds de concours.

Convient-il d'ajouter aux chambres de commerce et aux villes des organismes nouveaux susceptibles de contribuer aux dépenses d'extension et d'amélioration de l'outillage national en gageant leur concours au moyen de péages ?

Pour les ports de mer, la question ne s'est pas posée et ne se pose pas. Là où il y a à exécuter des travaux maritimes importants, il y a toujours une chambre de commerce ayant son siège dans la localité. Composée d'hommes ayant, par le fait même de leur profession, une compé-

(1) C'est ainsi que la loi du 29 décembre 1896 a autorisé la ville de Rouen à percevoir des péages pour la conversion d'un emprunt de 2.700.000 francs ; de même pour la Rochelle (lois des 19 octobre 1880 et 14 août 1888) ; Dunkerque (lois des 1^{er} septembre 1894, 24 décembre 1903 et 3 février 1910).

(2) Voir à cet égard la brochure du ministère du commerce déjà citée *Notice et renseignements sur les ports maritimes de commerce de la France*.

tence spéciale des choses maritimes et commerciales, ces chambres, dont les membres sont effectivement les représentants les plus justifiés des usagers futurs, ont toute qualité pour être, auprès des pouvoirs publics, les représentants des intéressés. Il conviendra toutefois de substituer à ces organismes les conseils d'administration créés par la loi du 5 janvier 1912 dans les ports où application sera faite de cette loi.

En ce qui concerne les voies de navigation intérieure, la situation est plus complexe. Il n'entre dans l'idée de personne de vouloir mettre en doute la compétence des chambres de commerce territoriales, mais il importe de remarquer que les voies d'eau à construire ou à améliorer doivent s'étendre fréquemment sur la circonscription de plusieurs chambres. N'est-il pas à craindre que, devant une telle situation, aucune de ces Compagnies ne veuille prendre les initiatives et les responsabilités nécessaires (1) ? N'y a-t-il pas lieu de concevoir un organisme nouveau servant à la liaison des chambres de commerce intérieures ?

M. Yves Guyot, ministre des travaux publics, avait, dans ce but, présenté en 1890 un projet de loi sur la navigation intérieure comportant notamment la création de chambres de navigation.

L'exposé des motifs du projet faisait ressortir l'impossibilité d'aboutir à un résultat pratique par l'association syndicale des chambres de commerce.

« On n'arriverait, y est-il dit, à aucun résultat si l'on s'en remettait à l'esprit d'association et à une entente amiable à établir dans chaque cas, entre l'ensemble des

(1) Se reporter utilement au rapport dressé par la commission des voies navigables de 1908.

chambres de commerce intéressées. L'expérience montre combien il est difficile d'établir une entente, même sur une question qui ne comporte pas d'actes successifs entre les assemblées délibérantes souvent disposées à attribuer aux autres une part plus grande que la leur dans les responsabilités communes.....

« Les chambres de commerce prises isolément font donc défaut et il est impraticable de les syndiquer. »

C'est en raison de cette impossibilité manifeste que le ministre des travaux publics proposait, en 1890, de créer, par voie législative, des organismes nouveaux, investis de pouvoirs spéciaux et dénommés chambres de navigation.

Le rôle de chacune de ces chambres devait être triple :

1° Eclairer l'administration par ses avis sur les besoins de ceux qui font usage des voies de son réseau ;

2° Etablir et administrer, sur tout ou partie de son réseau au fur et à mesure des besoins constatés, un outillage public d'exploitation ;

3° Contribuer aux dépenses d'extension et d'amélioration de son réseau par des avances ou des subventions, en se remboursant au moyen des péages.

Ce projet ne reçut pas de suite.

La loi du 9 avril 1858, qui est le texte fondamental régissant l'institution des chambres de commerce, a bien prévu dans son article 2 la possibilité pour ces Compagnies « de se concerter, en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun », mais le même article stipule dans son paragraphe 3 « que les décisions prises dans ces conférences ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par toutes les chambres de commerce intéressées ».

Le fonctionnement du syndicat serait rendu pratiquement impossible par l'application de ce paragraphe.

M. le député Aimond, rapporteur général du programme Baudin, l'a fait ressortir dans son rapport de 1901 (1) Aussi, tenant compte de ces critiques, le projet de loi élaboré par la commission de la Chambre des députés saisie du programme Baudin, prévoyait-il dans son article 5 la création d'établissements publics intitulés syndicats des voies navigables, auxquels il donnait une organisation et des attributions de même ordre que celles des chambres de navigation du projet Yves Guyot.

Ce texte fut voté par la Chambre des députés, mais le Sénat le retrancha de la loi, de même que toutes les mesures générales d'organisation proposées. La question fut à nouveau posée par M. le sénateur Audiffred qui, dans sa proposition de loi, envisagea la création de syndicats de chambres de commerce ; elle fut examinée en 1908 par la commission des voies navigables chargée de l'étude des questions posées par la lettre de M. Louis Barthou.

Après avoir rappelé les critiques auxquelles peuvent donner lieu les syndicats des chambres de commerce, la commission a estimé « qu'il y aurait utilité à reprendre la question par mesure d'ensemble et à soumettre de nouveau aux délibérations du Parlement la création, jusqu'ici ajournée, d'établissements publics tels que les chambres de navigation du projet de 1890, ou mieux encore, tels que les syndicats des voies navigables du projet de 1901 ».

La question nous semble aujourd'hui avoir perdu une partie de son intérêt. Nous avons rappelé, en effet, au

(1) Voir le très remarquable rapport général déposé par M. Aimond. Annexe n° 2599, p. 965. S. O., 1^{re} séance du 15 juillet 1901.

cours du chapitre II, la création faite par la loi de finances de 1912, de l'Office national de la navigation intérieure. Cet organisme central, chargé de provoquer et de prendre toutes les mesures tendant à améliorer l'exploitation de voies navigables, nous semble particulièrement qualifié pour réaliser entre les organismes locaux les ententes et les accords nécessaires. Nous avons déjà eu l'occasion de citer les résultats obtenus par l'Office après 14 mois d'existence : il en est un qui est particulièrement typique (1).

Il est question depuis fort longtemps de l'amélioration de la Sambre canalisée. Les travaux à effectuer sont évalués à 6 millions. L'exécution de ces travaux est tellement urgente que la Compagnie concessionnaire du canal de la Sambre à l'Oise consent à réduire de 0 fr. 40 les péages sur les houilles provenant de Charleroi, dès que la Sambre sera améliorée. La chambre de commerce de Paris est disposée à fournir une subvention de 1.200.000 francs (qui serait de nature à faciliter notablement l'exécution des travaux), mais elle demande, d'une part, l'autorisation de percevoir un péage de 0 fr. 10 pendant 40 ans sur les marchandises transportées sur la Sambre, d'autre part, une garantie montant au maximum à 22.000 francs par an, pour le cas où le produit du péage de 0 fr. 10 ne suffirait pas à faire face aux annuités de l'emprunt contracté par la Chambre. L'Office de la navigation qui se propose d'organiser le remorquage des bateaux sur la Sambre, a étudié une combinaison financière qui lui permettra, grâce à l'exploitation de ce service, d'assurer à la chambre de commerce la garantie dont elle croit avoir besoin. Le dossier de l'affaire

(1) Voir rapport de M. Péchadre, député, sur le budget du ministère des travaux publics, exercice 1914.

va être prochainement soumis à l'enquête d'utilité publique ; il est donc permis d'espérer que, grâce à l'intervention de l'Office, on pourra enfin exécuter ces importants travaux dont l'étude a été poursuivie par une commission composée d'ingénieurs français après entente avec une commission belge, et que le gouvernement français a pris l'engagement moral de mener à bonne fin.

Cet exemple fait ressortir le rôle que l'Office national de la navigation intérieure est susceptible de jouer dans les accords à intervenir en vue de l'amélioration ou de l'extension des voies navigables. Organe de liaison entre les chambres de commerce intéressées à la construction ou à l'amélioration d'une même voie d'eau, il pourra utilement grouper toutes les initiatives, coordonner les concours, répartir les responsabilités et les charges.

d) De la perception directe des péages par l'Etat.

Nous venons de rappeler la part de plus en plus prépondérante que prennent dans les fonds de concours les subside des chambres de commerce gagés sur péage. Nous voudrions maintenant examiner ces subventions en elles-mêmes et rechercher s'il convient d'en envisager la pratique.

Il importe de remarquer que ces subventions ne sont, en fait, que des emprunts indirects. Au lieu d'emprunter directement et de gager lui même ses emprunts sur les péages perçus, l'Etat s'adresse aux chambre de commerce et parfois aux villes. Il leur demande de réaliser un emprunt pour la couverture d'une quote-part des dépenses d'établissement et leur donne délégation pour frapper de taxes les usagers. Voilà le fait brutal.

Cette méthode prête à une critique immédiate. Les

chambres de commerce empruntent à un taux plus élevé que l'Etat. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle où l'Etat pourrait emprunter au taux effectif de 3 1/2 0/0, les chambres de commerce empruntent à des taux de 4,25, 4,30 0/0 [Voir projet de loi déposé le 29 janvier dernier en vue de porter de 3,90 0/0 à 4,30 0/0 le taux d'intérêt maximum de l'emprunt que la chambre de commerce de Brest avait été autorisé à contracter en vue de la construction d'un quai à grande profondeur (loi du 7 mars 1913). Aux termes de l'exposé des motifs, le Crédit Foncier a fait connaître à la chambre de commerce de Brest qu'en raison de la situation actuelle du marché financier, il ne lui était pas possible de lui consentir un taux inférieur à 4,30 0/0 ; encore l'informait-il que ce taux ne lui était consenti qu'à titre exceptionnel et sous la réserve que la loi du 7 mars serait modifiée avant le 1^{er} mars 1914. Voir dans le même ordre, décrets des 23 janvier et 5 février 1914 portant de 4 0/0 à 4,25 0/0 le taux d'intérêt maximum de divers emprunts que la chambre de commerce de Nantes avait été autorisée à contracter par décrets en date des 8 mars 1911 et 21 janvier 1913]. Peut-être certains établissements publics peuvent-ils, en recourant à des combinaisons spéciales obtenir des conditions d'emprunt plus avantageuses, mais quel que soit le procédé employé, le crédit de l'Etat, sauf aux périodes de crise, sera toujours le meilleur des crédits (1). Il semblerait donc plus logique

(1) Voir à cet égard : A. Picard, *Traité des chemins de fer*, t. I, p. 508 et suiv. « Quand le gouvernement fait appel à l'épargne, « il a derrière lui toute la France, toutes les forces vives de la patrie ; il offre les garanties les plus larges que puissent désirer les souscripteurs ; il donne en gage les ressources infinies de l'activité nationale. Pour qu'il manquât à ses engagements, il faudrait un

que l'Etat recoure à l'emprunt direct, ce dernier étant gagé, pour partie au moins, sur les péages actuellement perçus par les chambres de commerce.

Il est vrai que la perception directe des péages par l'Etat a soulevé bien des critiques. La commission des voies navigables de 1908 s'est ainsi exprimée à cet égard. « La commission ne pense pas que ce système puisse être proposé, parce qu'il soulève la question très grave du rétablissement des droits de navigation au profit de l'Etat. Il serait, à son avis, fâcheux de remettre en discussion, dans un intérêt assez secondaire, une question tranchée en 1880. La réouverture de cette discussion provoquerait, à juste titre, les plus vives réclamations, parce qu'elle tendrait à bouleverser les conditions du régime actuel de concurrence des transports par voie d'eau et par voie ferrée ».

Ces arguments nous sembleraient péremptoires s'il était entendu qu'une redevance, directement perçue par l'Etat sur les usagers d'un port ou d'une voie d'eau, devait perdre obligatoirement, par cela même, son caractère de péage. Ce qui est la justification du péage, en effet, ce qui fait que les usagers l'acceptent, c'est que cette contribution se traduit par une amélioration ou une extension de l'outil de transport. C'est ce que M. Pouyer-Quertier déclarait déjà en 1878 à l'une des séances du conseil supérieur des voies de navigation au nom des représentants des départements intéressés à l'amélioration de la Seine.

effondrement impossible à concevoir. Au contraire, lorsque ce sont les Compagnies, elles ne peuvent, malgré leur solidarité avec l'Etat, dépouiller entièrement leur personnalité. Il y a là une considération morale dont l'influence sur le public ne saurait s'effacer absolument. »

« Nous sommes tous prêts, disait-il, à payer des surcharges de taxes, mais à la condition d'arriver à l'achèvement complet du canal et de la voie navigable. Alors nous consentirons à faire des sacrifices, nous supporterons des taxes plus élevées, parce que ces taxes temporaires, quelque lourdes qu'elles puissent nous paraître, nous permettront d'avoir les travaux grâce auxquels nous pourrions lutter avec avantage et soutenir la concurrence. »

Les droits de navigation avaient un tout autre caractère : c'étaient des droits fiscaux payés par tous indistinctement et sur tous les cours d'eau du territoire, droits tombant dans la masse générale du Trésor, de même que tous les impôts. Non seulement la navigation qui les payait n'en tirerait aucun profit compensateur, elle aurait même pu en souffrir gravement si l'Etat avait entendu, un jour, s'en servir comme d'une sorte de barrière douanière pour empêcher l'introduction de marchandises étrangères (1).

On voit tout l'intérêt qui s'attache à la différenciation effective des péages et des droits de navigation. Mais nous ne concevons pas, *a priori*, pourquoi l'Etat, lorsqu'il perçoit des redevances sur les usagers, doit obligatoirement en faire des recettes non spécialisées. L'Etat ne pourrait-il maintenir aux péages leurs conditions de perception et d'affectation actuelles ?

On comprend toute l'importance de la question, car si certaines méthodes permettent de la solutionner affirmativement, il deviendra ainsi possible de bénéficier, sans contre-partie, de tous les avantages de l'emprunt direct.

Il serait prématuré d'ouvrir cette discussion à ce point

(1) D'Hénouville, *Rapport au Congrès international de navigation de Saint-Petersbourg*.

de notre étude ; il importe tout d'abord d'examiner les divers procédés financiers qui permettent à l'Etat de réaliser sa quote-part contributive dans les dépenses d'établissement des travaux d'amélioration et d'extension de l'outillage national.

§ IV. — Fonds du Trésor.

Les fonds du Trésor affectés aux travaux des ports maritimes et des canaux proviennent actuellement des ressources ordinaires du budget. Nous avons rappelé, au début de ce chapitre, les critiques auxquelles donnaient lieu ces errements. Il convient pour les discuter de rappeler les principes généraux de science financière applicables à la matière.

Ces principes peuvent se résumer en quelques mots (1).

« Aux dépenses normales et régulières les ressources ordinaires ; aux dépenses anormales et non permanentes les ressources extraordinaires. »

Deux questions se posent dès lors :

1° Comment différencier les travaux ordinaires et les travaux extraordinaires ?

2° Cette différenciation étant faite, à quels procédés doit-on recourir en vue de l'exécution de ces catégories de travaux ?

1° *De la différenciation des travaux ordinaires et des travaux extraordinaires.*

On doit faire rentrer dans la catégorie des dépenses normales toutes les dépenses ayant un caractère permanent,

(1) Voir à cet égard : M. Hitier, *Cours de science financière*.

toutes celles correspondant à des travaux qui sont, en quelque sorte, en perpétuel état de renouvellement. On doit citer tout d'abord à cet égard les travaux d'entretien, c'est-à-dire ceux ayant pour objet de maintenir l'outil en état de bon usage. Sur ce point, aucune discussion n'est possible ; mais, c'est ici que la difficulté commence, il faut, aussi, faire rentrer dans cette catégorie un certain nombre de travaux neufs.

S'agit-il d'un port maritime ou d'un canal, il est dans l'ordre naturel des choses que le développement du trafic nécessite l'exécution d'ouvrages appelés à faire face aux exigences commerciales croissantes. Y a-t-il là des travaux ordinaires ou des travaux extraordinaires ? Pour répondre à cette question, il importe de se reporter à la formule directrice que nous avons rappelée plus haut. La logique et l'équité commandent l'une et l'autre de rechercher si l'ouvrage dont on prévoit la construction est de ceux qui, produisant dès leur achèvement leur effet complet et immédiat, devront, à bref délai, être complétés à leur tour par d'autres ouvrages. Dans le premier cas, l'ouvrage rentre dans la catégorie des travaux extraordinaires ; dans le second cas, il constitue un travail ordinaire.

Qu'on imagine le programme d'amélioration d'un de nos grands ports à marée. Ce programme comporte, d'une part l'exécution successive, à la demande du trafic, de bassins ou de quais ; d'autre part l'exécution immédiate de l'écluse donnant accès à ces ouvrages, écluse qui doit recevoir les dimensions nécessaires pour assurer non seulement les besoins présents, mais encore les besoins d'avenir.

On devra différencier nettement au point de vue de l'imputation financière les travaux de construction des quais et bassins et ceux de construction de l'écluse.

Les premiers, en effet, exécutés au fur et à mesure des nécessités commerciales, vont s'échelonner à la demande du trafic, de telle sorte qu'il est normal de faire supporter à chaque génération sa part contributive dans les dépenses de l'ouvrage général. Les autres, au contraire, « faites une fois pour toutes » (autant qu'une telle expression peut s'employer à l'égard d'un travail humain) sont, par essence, des travaux extraordinaires dont il serait contraire à l'équité, de ne pas faire supporter une partie des charges par les générations futures, celles-ci étant appelées à en tirer profit, tout autant, parfois plus, que les générations actuelles.

Veut-on une autre hypothèse ?

Nous citerons le cas d'un port dont le programme d'amélioration, tracé suivant les règles que nous venons de définir, n'a pu, pour une raison ou une autre, recevoir, à une époque déterminée, l'extension qui devait normalement répondre au développement du trafic. Il arrive un moment où les quais et les terre-pleins de cet établissement maritime deviennent d'une telle insuffisance, que ses bassins engorgés ne peuvent plus répondre aux exigences du trafic. Il faut, alors, que la génération actuelle, réparant la négligence de la génération d'hier ou les effets de la fatalité que celle-ci avait dû subir, se mette résolument à l'œuvre, accomplissant non seulement ce qui lui incombe, mais aussi ce qui devait incomber au passé. Serait-il juste, serait-il équitable que, seule, la génération d'aujourd'hui supporte les charges qui devaient être la contribution des années écoulées ? Nous ne le croyons pas. Si la solidarité (cette solidarité dont nous avons montré au chapitre II qu'elle était la condition essentielle de l'existence des nations), fait aux générations

successives le devoir de forger chacune leur maillon de l'œuvre commune, elle leur fait, aussi, l'obligation de réparer conjointement les retards accumulés par des années de désastres ou d'imprévoyance.

Dans ce cas donc, nous estimons que les travaux de quais ou de bassins, alors même qu'ils font partie de l'exécution d'un programme échelonné, rentrent dans la catégorie des travaux extraordinaires pour la part qui correspond à la charge du passé.

Et, si des ports maritimes nous passons aux canaux, nous pouvons facilement préciser nos idées par un exemple. Nous supposerons la construction d'une voie d'eau nouvelle ; cet ouvrage comporte l'exécution de terrassements, d'écluses ; ce sont là des travaux qui rentrent par nature dans la catégorie des travaux extraordinaires, les générations futures étant appelées, sans qu'il y ait à les modifier ou à les compléter, à en tirer un bénéfice au moins égal à celui des générations qui les entreprennent. Par contre, l'entreprise peut comporter la construction de quais d'embarquement ou de débarquement qui devront être développés, à la demande des besoins commerciaux ; ces travaux sont à proprement parler des travaux ordinaires, chaque génération devant entreprendre les ouvrages utiles pour maintenir l'ouvrage à la hauteur du nouveau trafic.

Ce sont d'ailleurs ces principes qu'a formulés la commission extra-parlementaire constituée par le ministre des travaux publics en vue d'étudier les combinaisons financières propres à assurer la rapide exécution des grands travaux de navigation intérieure ou maritime d'utilité reconnue.

Le numéro de novembre 1913 de la Ligue maritime

française résume les résultats actuels des délibérations de cette commission. Entre autres décisions, cette commission a nettement différencié deux catégories de travaux :

1° Tous les travaux d'entretien ou d'amélioration à réaliser, au fur et à mesure des besoins, et d'une utilisation immédiate et complète dès leur achèvement.

2° Tous les travaux qui ont, au contraire, pour but de préparer l'avenir, de constituer le cadre dans lequel viendront se placer les améliorations successives, dont bénéficieront en somme les générations suivantes.

La différenciation ainsi faite entre les travaux ordinaires et les travaux extraordinaires doit nécessairement avoir sa répercussion sur le mode de réalisation financière de la quote-part de l'Etat dans leurs dépenses d'établissement.

2° De la couverture des dépenses à la charge de l'Etat.

A. — De la couverture des dépenses des travaux ordinaires.

Les dépenses des travaux ordinaires doivent, en raison de leur caractère, être couvertes par les ressources normales du budget.

Les dépenses des travaux extraordinaires doivent être couvertes par voie d'emprunt, les intérêts et l'amortissement de ces emprunts étant payés sur les ressources annuelles budgétaires.

C'est à cette conclusion que s'est arrêtée récemment la commission extra-parlementaire des travaux publics ; c'est d'ailleurs la seule, le principe de la concession étant écarté, qui soit conforme aux principes d'une saine politique financière.

Que les dépenses des travaux ordinaires soient couvertes exclusivement par les ressources normales du budget,

c'est là un principe qui ne saurait être contesté, les Etats devant, comme les individus, proportionner leur train de vie à leurs ressources (1) et n'ayant pas le droit moral de reporter sur des générations à venir les dépenses d'œuvres qui sont appelées à produire dans le présent leur plein effet.

B. — *De la couverture des dépenses des travaux extraordinaires.*

Mais la situation est tout autre en ce qui concerne les travaux extraordinaires.

a) *Justification de l'emprunt.*

Nous ne nous étendrons pas ici sur les discussions théoriques auxquelles a donné lieu le principe même du recours à l'emprunt : La vérité, on l'a écrit avec raison (2), n'est ni dans l'opinion de ceux qui, comme Colbert, Quesnay, Adam Smith, Hume ont prononcé une condamnation absolue de l'emprunt (3), ni dans les sophismes de ceux qui, voyant dans l'appel au crédit un moyen de créer artificiellement de la valeur (Berkley, Pinto) affirment que « la dette publique augmente la richesse publique d'une somme égale à son montant ». La vérité est autre, l'appréciation de l'emprunt dépend de sa destination.

Il en est du crédit public comme du crédit privé ; l'emprunt est bon ou mauvais suivant son affectation. Comme le dit à son cours M. le professeur Hitier, « il faut distin-

(1) V. Hitier, *Cours de science financière*.

(2) V. Hitier, *Cours de science financière* ; Boucard et Jèze, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, p. 306, 1902.

(3) Toutes ces critiques ont été résumées par le philosophe anglais Hume : « Ou la nation détruira le crédit public, ou le crédit public détruira la nation. »

guer entre le crédit fait à la production et le crédit fait à la consommation ; le premier est bon comme stimulant de richesses ; le second est mauvais, car il comporte la destruction de la somme empruntée en pure perte ».

Or les dépenses de travaux publics étant éminemment productives, l'emprunt se justifie en pareille matière, car il peut être pour la nation la source de richesses considérables.

Les pays neufs l'ont compris, ils ont senti la puissante répercussion que l'appel au crédit pouvait avoir sur leurs destinées économiques. Ce n'est pas seulement à la science de nos ingénieurs et aux ressources de leur technique que les Républiques du nouveau monde ont fait appel ; elles ont eu recours également au crédit des pays de vieille civilisation, et c'est grâce aux capitaux d'Europe que l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay... ont vu se créer des chemins de fer et des ports qui ont ouvert leurs richesses naturelles au trafic international (1).

Il n'est d'ailleurs pas besoin de quitter l'Europe pour constater cet appel au crédit. Les pays Balkaniques et la Russie ne s'approprient-ils pas, à ce moment encore, à faire appel à l'épargne des nations occidentales pour mettre en valeur un sol insuffisamment exploité ?

Mais, si toutes ces entreprises nouvelles qui drainent nos capitaux vers les quatre coins du monde, sont l'exemple vivant des grandes choses que permet d'entreprendre l'emprunt, la question se pose de savoir s'il n'est pas, à l'intérieur de nos frontières, d'œuvres à entreprendre qui, justifiant un appel au crédit, permettront

(1) V. Albin Huart, *Les ports de commerce français*. Berger-Levrault, 1911.

de trouver emploi à ces capitaux, qui s'en vont ailleurs créer de la richesse pour d'autres (1). Or, la construction de travaux publics extraordinaires doit précisément permettre de faire appel au crédit public, considérations d'équité et considérations d'opportunité s'unissant les unes et les autres pour justifier en la matière le recours à l'emprunt (2).

Considérations d'équité ! Il s'agit en effet de travaux qui, en raison même de leur nature ou de leur importance, doivent profiter aux générations futures, tout autant, souvent même plus largement qu'aux générations présentes, celles-ci, dans bien des cas, ne connaissant des entreprises que les sujétions toujours lourdes des chantiers, sans être assurées de pouvoir un jour bénéficier elles-mêmes de la mise en service de l'ouvrage,

N'est-il pas juste dès lors de répartir les charges des travaux entre les générations successives ? C'est précisément ce que permet l'emprunt, les générations subséquentes devant nécessairement payer sous forme d'impôts leur quote-part des charges d'emprunt.

Considérations d'opportunité ! Nous avons dit au début du présent chapitre toutes les critiques que suggérerait le recours aux seules ressources normales du budget pour l'exécution de tous les travaux publics.

Tous les inconvénients signalés disparaissent par le recours à l'emprunt. Grâce à l'emprunt, l'Etat, sans qu'il ait à alourdir les charges budgétaires au delà des forces limi-

(1) V. dans ce sens : Ch. Leboucq, député, *Etudes économiques relatives à l'exécution et à la mise en œuvre des grandes entreprises*.

(2) V. dans ce sens : Hitier, *Cours de science financière* ; Bocard et Jèze, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*. 1902, p. 306.

tées de l'exercice, dispose immédiatement des capitaux nécessaires pour mettre en œuvre de vastes programmes de travaux publics, poursuivre activement les entreprises en cours, réduire, ainsi, au minimum l'immobilisation des capitaux engagés dans des ouvrages qui ne deviennent productifs que le jour où ils sont terminés.

Il convient donc, pour tous ces motifs, de recourir à l'emprunt pour l'exécution des travaux extraordinaires. M. Théodore Reinach le rappelait fort spirituellement à la Chambre des députés à la séance du 27 novembre dernier.

« Je me rappelle, disait-il, qu'il y a quelques années, un homme qui était à la fois un économiste averti et un politique expérimenté, Henri Germain, a publié un mémoire remarquable où il développait cette thèse, que l'Etat moderne, dans l'aménagement de ses budgets, doit s'inspirer de plus en plus des méthodes qui existent dans le commerce ou dans l'industrie. Il faisait observer que jamais on n'a vu un grand industriel construire et outiller une mine, jamais une société de crédit bâtir, meubler et aménager une banque sur les seules ressources de son exploitation annuelle. C'est seulement dans la *Dame Blanche* qu'on voit un lieutenant acheter un château sur ses économies.

« Eh bien ! quand l'Etat français se trouve en présence d'entreprises de ce genre, création d'outillage industriel, fondation d'une colonie, il commettrait une faute très lourde en grevant outre mesure la génération actuelle sans égard à la solidarité historique des générations successives, et cela surtout, dans un pays comme le nôtre qui, par la fatalité des circonstances, persiste à demander une beaucoup trop grande portion de l'impôt, non pas au superflu, mais au nécessaire. »

b) *Aperçu historique du rôle joué par l'emprunt en matière
de travaux publics depuis 1870.*

Mais à quel mode d'emprunt recourir ?

Il convient de rappeler brièvement les méthodes suivies depuis une quarantaine d'années en la matière.

Pendant les premières années qui ont suivi les événements de 1870-1871, les crédits budgétaires avaient été considérablement réduits.

L'ensemble des ressources affectées sur les fonds du Trésor aux travaux neufs de navigation intérieure et des ports maritimes oscillait autour de 30 millions dans les dernières années de l'empire ; il était tombé à 15 millions,5 en 1871 et ne dépassa jamais 27 millions de 1871 à 1878.

On se borna tout d'abord à poursuivre les entreprises engagées sous le précédent régime. Puis, une fois les plus grosses difficultés surmontées, il apparut qu'on ne pouvait pas laisser plus longtemps en souffrance le développement normal de l'outillage national et l'on se remit résolument à l'œuvre.

Les premiers chantiers qui s'organisèrent furent ceux du canal de l'Est (65.000.000 fr.) et de la canalisation de la Saône (9.000.000 fr.), œuvre considérable décrétée par deux lois du 24 mars 1874 et destinée à rétablir la continuité des lignes interceptées par la nouvelle frontière. L'année suivante, on commençait les travaux nécessaires pour porter à 2 mètres le tirant d'eau des voies du Nord et du Pas-de-Calais (loi du 14 juillet 1875 ; dépense prévue 5.900.000 fr.) et l'achèvement du bassin National à Marseille (loi du 5 août 1874 ; dépense : 15.000.000 fr.).

Des études se poursuivaient en même temps sur un grand nombre de points et aboutissaient en 1876-1877 à

la présentation au Parlement de plusieurs projets de loi de première importance, parmi lesquels nous mentionnerons par ordre de date les lois intervenues.

6 avril 1878 : Création d'un mouillage de 3 m. 20 sur la Seine entre Paris et Rouen (32.000.000 fr.).

13 mai 1878 : Amélioration générale du Rhône entre Lyon et la mer (45.000.000 fr.)

13 juin 1878 : Création sur la Seine d'un mouillage de 2 mètres entre Paris et Montereau (3.500.000 fr.).

13 juin 1878 : Création sur l'Yonne d'un mouillage de 2 mètres entre Montereau et Laroche (6.500.000 fr.).

13 juin 1878 : Amélioration du canal de Bourgogne (10.000.000 fr.).

17 juin 1878 : Construction d'un port en eau profonde à Boulogne (17.000.000 fr.).

Une pareille masse de travaux (la dépense était évaluée à 207.000.000 de francs, rien que pour les travaux que nous avons énumérés et les fonds de concours promis dépassaient à peine 8.000.000 francs) ne pouvait évidemment être entreprise, ni surtout poussée avec toute l'activité désirable, à l'aide des seules ressources du Trésor. Aussi l'Etat se vit-il dans la nécessité de recourir au système des avances.

D'après ce système, la partie intéressée (ville, département, chambre de commerce) était autorisée à contracter un emprunt à un taux déterminé en vue de faire avance à l'Etat de son montant. Cette avance était remboursée par l'Etat au moyen d'annuités comprenant l'intérêt à 4 o/o et l'amortissement calculé en 12 ou 15 ans. L'Etat bénéficiait ainsi (et c'était là pour lui l'utilité de la combinaison) d'un taux d'intérêt inférieur à celui qu'auraient exigé des prêteurs ordinaires dans cette période de crise

traversée par le crédit public (1). D'autre part, et par compensation, la perception d'un droit extraordinaire de péage était concédée à la partie intéressée pour couvrir la différence entre le taux effectif de son emprunt et celui de l'intérêt servi par l'Etat. Le montant total des avances consenties de 1871 à 1878 par les départements, syndicats

(1) Nous donnons ci-dessous un certain nombre d'exemples montrant l'application de ce système :

TRAVAUX	Montant de l'avance	Taux d'intérêt	Délai d'amortis- sement	Lois autorisant les emprunts
Canalisation de la Moselle entre Toul et Pont-Saint-Vincent...	2.100.000	4 0/0	12 ans.	1 ^{er} août 1872.
Amélioration dans le port de Honfleur.....	3.900.000	»	15 »	26 juillet 1873.
Achèvement des écluses de la basse Mayenne.	1.300.000	»	12 »	31 mars 1875.
Amélioration dans le port de Calais.....	15.000.000	»	12 »	14 déc. 1875.
Amélioration dans le port de Dunkerque..	12.600.000	»	12 »	—
Reconstruction des ports de Dunkerque et de Gravelines.....	5.900.000	»	12 »	—

Toutefois plusieurs modifications furent apportées à ces règles.

Tantôt le taux de l'intérêt a été de 4 1/2 0/0 (amélioration du port de Philippeville, loi du 17 décembre 1875 ; amélioration du port de Bordeaux, loi du 5 août 1875).

Tantôt le taux de l'intérêt a été de 3 1/2 0/0 (rectification de la route n° 103, loi du 27 novembre 1875).

Tantôt le délai d'amortissement a été porté à 20 ans (rétablissement des voies navigables interceptées par la nouvelle frontière).

Tantôt le délai d'amortissement a été réduit à 10 ans (amélioration des voies navigables du Nord et du Pas-de-Calais ; il s'agissait de travaux à exécuter rapidement pour écarter des marchés du Nord les houilles anglaises et les diriger vers les côtes de l'Océan).

de département, villes ou chambres de commerce tant pour la continuation des entreprises avant 1871, que pour l'exécution des nouveaux travaux mis en chantier de 1871-1878 s'est élevé au chiffre de 146 millions de francs pour les ports et voies navigables.

Ce système souleva bientôt de graves critiques.

Dès 1873 M. Caillaux, rapporteur du budget des travaux publics, exprimait la crainte que l'abus de ce procédé n'eût pour résultat d'engager par avance une trop grande partie des ressources des futurs budgets.

D'un autre côté (v. le discours de Léon Say à la deuxième séance du conseil supérieur des voies de communication), le Trésor, obligé de recevoir les avances aux époques convenues, alors qu'elles n'étaient employées qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, se trouvait forcé de servir un intérêt de 4, même parfois de 4 1/2 0/0 pour les sommes qu'il se voyait obligé de verser à la Banque de France jusqu'au moment où il pourrait en faire emploi.

Enfin, et c'est là la critique essentielle, le procédé des avances qui se justifiait, à une époque de crise financière où le crédit public était atteint, perdait toute son utilité et sa raison d'être du jour où le crédit public fut rétabli.

Dès lors, lorsqu'en 1878, confiant dans la situation financière du pays qui s'était grandement améliorée depuis 1871, le gouvernement jugea le moment venu de dresser le programme de travaux qui devint le grand programme de Freycinet, il abandonna résolument le système des avances et fit appel à un procédé financier tout différent.

Estimant que l'Etat, qui peut emprunter à un taux inférieur, a tout intérêt à faire lui-même sa dépense, le gou-

vernement décida de recourir à l'emprunt direct, et M. Léon Say, ministre des finances, créa dans ce but le type spécial de rente 3 o/o amortissable dont les caractères essentiels sont les suivants ;

1° Amortissement obligatoire contractuel, le remboursement des titres s'effectuant par voie de tirage au sort et par séries.

2° Emission par le système du robinet, les titres étant écoulés aux guichets publics au fur et à mesure des besoins.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 11 juin 1878, M. Léon Say rappelait que la rente nouvelle « se rapprochait autant que possible de celle qui a été en quelque sorte consacrée par les Compagnies de chemin de fer », il faisait ressortir que la forme d'émission admise pour les emprunts permettrait « de proportionner chaque année la création des ressources à l'importance des opérations qu'on avait en vue, de façon que le Parlement fût constamment maître de ralentir ou d'activer, selon les circonstances, l'exécution du programme développé sur une certaine suite d'années ».

M. Maurice Rouvier critiqua vivement le nouveau projet à la tribune de la Chambre des députés (1). Après avoir rappelé que ce n'est ni la volonté du ministre des finances, ni celle de la majorité des Chambres, mais la possibilité budgétaire seule qui domine l'amortissement, M. Rouvier critiqua le titre de rente proposé par M. Léon Say, ce titre ne lui semblait pas devoir être plus amorti qu'un titre de rente perpétuelle. « Il y a, disait il, un inconvénient plus grave, c'est que si, pendant la durée de l'opé-

(1) V. *Officiel* du 17 mars 1878, séance du 16 mars 1878.

ration, vous rencontrez une année mauvaise : une année de crise, au lieu de diminuer votre dette, vous l'aurez augmentée. Vous serez obligé d'emprunter de l'argent à 5 1/2 ou 6 o/o peut-être cher, et cela pour rembourser de l'argent que vous aurez été prêté à 4 1/2 environ » (1).

La loi fut votée à la Chambre dans la séance du 17 mars 1878 par 314 voix contre 59 ; elle fut votée au Sénat le 28 mai 1878 par 182 voix contre 57.

En même temps, d'ailleurs, qu'il se décidait à recourir à l'emprunt direct, le gouvernement envisageait l'allocation par les intéressés non plus d'avances remboursables, mais de subventions.

La question fut posée et discutée longuement au conseil supérieur des voies de navigation. Le conseil estima que le « meilleur moyen à employer pour assurer à l'exécution des grands travaux d'amélioration de nos ports le concours du commerce maritime local, est de donner aux chambres de commerce le droit de percevoir des taxes dont le montant sera affecté à l'intérêt et à l'amortissement des emprunts qui auront été gagés sur ces taxes et dont le montant sera versé au Trésor public, soit à titre d'avance, soit à titre de subvention suivant les conditions arrêtées entre le gouvernement et la chambre de commerce sous la sanction de la loi ».

Et, au cours de la discussion, Léon Say demanda en termes précis que l'on transformât les systèmes des avances à bas intérêt faites par les chambres de commerce en un

(1) « C'est ce qui a eu lieu de 1883 à 1895 ; on n'a pas amorti réellement (sauf en 1893), puisque le total de la dette s'est accru » (V. Boucard et Jèze, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*).

système de subventions. En un mot, l'Etat se chargeait lui-même d'emprunter, les chambres de commerce apportant de leur côté un concours à l'Etat en se chargeant d'une portion de la dépense.

Mais, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, ces subventions, dont la détermination n'était subordonnée à aucune règle précise, n'étaient pas une condition obligatoire de l'exécution du travail public.

Dès la préparation du budget de 1879, les allocations budgétaires étaient déjà calculées de manière à donner à l'administration les moyens d'imprimer aux chantiers la plus grande activité. De 52.000.000 en 1879, elles furent portées à 103.000.000 au budget de 1880 et atteignirent 146.880.000 au budget de 1883.

Une troisième section fut ajoutée au budget sous le titre du budget extraordinaire sur ressources d'emprunt, et tous les travaux neufs de navigation furent indistinctement reportés sur cette troisième section.

Les comptes des avances remboursables par annuités consenties de 1871 à 1878 furent arrêtés à la fin de 1880 et le remboursement en fut effectué au moyen d'un crédit spécial de 135.109.228 fr. 61 ouvert au ministre des travaux publics par une loi du 9 juillet 1881.

On était arrivé à 1882. Les travaux du programme avaient été déclarés d'utilité publique pour moitié environ des entreprises. Les estimations primitives avaient été révisées en exécution d'une circulaire du 10 octobre 1881. On se trouva en face d'une majoration d'environ 450 millions sur les chiffres de 1879. De plus, des besoins nouveaux s'étaient révélés ; on réclamait de tous côtés l'exécution de travaux qui n'avaient pas été compris dans la loi de classement, et la dépense devant en résulter atteignait

près de 350 millions. Bref, ce n'était plus 1.570 millions, mais bien 2 milliards 450 millions en chiffres ronds qu'il fallait compter pour mener à bonne fin le programme de 1879.

L'énormité de ces chiffres éveilla les craintes du gouvernement et des Chambres qui, dans le budget de 1883, reportèrent au budget ordinaire une partie des dépenses du programme.

Mais les difficultés budgétaires continuèrent à s'accroître en 1884 et le gouvernement se décida à ajourner l'exécution d'une partie des travaux et déclara qu'il n'inscrivait plus d'entreprises nouvelles au budget.

Une fraction importante du programme correspondant à une dépense d'environ un milliard fut ainsi abandonnée.

En même temps, les crédits budgétaires annuels qui de 1879 à 1883 s'étaient constamment tenus entre 52 millions et 146.000.000 francs (chiffre maximum de 1883) retombèrent brusquement en quatre ans aux environs de 30 millions. On ne pouvait plus, avec des ressources aussi restreintes songer à poursuivre à l'aide des seules ressources du Trésor, l'exécution de la partie conservée du programme. Il fallut donc revenir encore une fois au système des avances abandonnées en 1881 au plus fort de la période de prospérité.

Ces avances furent presque toutes contractées de 1884 à 1890. Elles s'élevèrent au chiffre de 114.368.333 francs.

A la différence des avances consenties au cours de la période précédente (1871-1878) la plupart des nouvelles avances étaient remboursables sans intérêts.

Grâce à ces avances, grâce surtout à la règle que l'administration s'était imposée de n'engager, hors le cas de

nécessité urgente, aucune entreprise nouvelle et même de laisser de côté certaines sections non adjugées, on put réaliser sans trop de secousses la liquidation de l'œuvre considérable entamée en 1879.

Dès l'exercice 1888, les chapitres précédemment dotés à l'aide des fonds du budget sur ressources extraordinaires avaient disparu et les travaux neufs étaient payés sur les crédits ouverts à la deuxième section du budget (dépenses extraordinaires) et imputés sur les ressources normales annuelles de chaque exercice (1).

Telle est l'histoire des emprunts contractés par l'Etat en matière de navigation, soit directement, soit par l'intermédiaire d'établissements publics.

Il est vrai que le système des avances ou de l'emprunt direct a fait place à celui des subventions gratuites, recouvrables par voie de péage ; il est vrai que ces subventions constituent une nouvelle forme d'emprunt : l'emprunt effectué, au lieu et place de l'Etat, par des établissements publics qui, en compensation de leur concours, reçoivent de l'autorité supérieure la délégation de percevoir des droits sur les usagers. Mais, à l'encontre de l'emprunt direct et du système des avances, le procédé nouveau n'exige aucun versement de l'Etat, le service des charges de l'emprunt étant assuré par les usagers eux-mêmes. C'est là certainement une conception qui peut séduire. Toutefois, le mon-

(1) « Les dépenses de travaux publics, ont été classées au budget sur ressources extraordinaires, tant qu'elles ont eu manifestement le caractère de dépenses de premier établissement transitoires, et non permanentes, exceptionnelles et non point normales. Aujourd'hui le reliquat des dépenses extraordinaires de travaux publics semble prendre un aspect nouveau » (Extrait du projet de budget rectifié présenté par M. Rouvier, ministre des finances, le 5 juillet 1887).

tant des emprunts couverts par péages ne saurait dépasser un certain quantum variable avec les espèces, sous peine d'imposer aux usagers des taxes qui prendraient, au delà d'une certaine limite, un caractère prohibitif. Or, la question qui se pose est précisément de savoir comment, en matière de travaux extraordinaires, il sera possible de réaliser la quote-part des dépenses restant à la charge de l'Etat, une fois arrêtée la quote-part contributive des intérêts recouvrable par péages.

c) Comparaison de l'emprunt direct et du système des avances.

Si l'on admet, comme nous croyons l'avoir établi, que le recours à l'emprunt est indispensable, il n'y a que deux procédés à envisager, le recours à l'emprunt direct, ou le recours au système des avances.

Chaque système a ses avantages et ses inconvénients.

Le recours à l'emprunt direct permet d'obtenir des prêteurs un taux d'intérêt réduit, le crédit de l'Etat étant, sauf aux périodes exceptionnelles de crises financières, le meilleur des crédits ; nous l'avons montré plus haut (p. 241).

Ce procédé présente donc à ce point de vue un avantage sur le système des avances.

Il convient toutefois de remarquer que, les avances envisagées ici étant des avances remboursables par l'Etat, l'établissement public qui les consent doit bénéficier d'un taux d'intérêt assez réduit, car le service des charges financières de l'emprunt jouit réellement de la garantie de l'Etat puisqu'il l'assure effectivement.

Par contre, le recours à l'emprunt direct est moins souple et s'adapte moins aux circonstances. Il est, en effet, un principe fondamental de bonne politique financière, c'est que le crédit public doit être ménagé ; il importe de

proscrire d'une manière absolue l'appel répété à l'épargne publique sous peine de porter atteinte au crédit lui-même. De même qu'un particulier qui emprunterait sans cesse verrait s'augmenter le taux de ses emprunts, de même un Etat qui entendrait ouvrir à jet continu le grand-livre de sa dette publique verrait peu à peu son crédit s'affaiblir (1). Le système des avances permet précisément, dans les divers cas d'espèce qui peuvent se présenter, de fournir à l'Etat des subsides extraordinaires, sans qu'il ait lui-même à mettre en jeu son propre crédit. Système moins satisfaisant au point de vue théorique, il présente au point de vue pratique des avantages dont on ne saurait nier l'importance.

En fait, le recours à l'emprunt direct et le système des avances nous semblent avoir l'un et l'autre leur domaine d'application.

S'agit-il de l'exécution d'un vaste programme de travaux publics comportant des dépenses considérables sur ressources extraordinaires, le recours à l'emprunt direct semble être le meilleur procédé, car il est possible de procéder, une fois pour toutes, à un large emprunt appelé à couvrir les dépenses de l'ensemble des travaux.

S'agit-il au contraire d'entreprises conçues isolément, il ne saurait être question, à l'occasion de chacune d'entre

(1) V. Alfred Picard (*Traité des chemins de fer*, t. I, p. 524) : « Le marché de la Bourse n'est, après tout, qu'un marché commercial, obéissant à la loi de l'offre et de la demande ; plus une valeur est offerte, moins le prix de vente est élevé ; plus les emprunts sont répétés, moins les titres sur lesquels ils portent sont enlevés par le public. Quand les capitalistes savent qu'à une émission succédera bientôt une émission semblable, ils se retireront au besoin sous la tente pour amener l'emprunteur à composition. »

elles de faire appel au crédit public ; il peut alors convenir de recourir au système des avances.

d) Des modalités à admettre en cas d'avances.

Ces conclusions étant acquises, il nous reste à examiner les modalités à admettre pour les avances et les emprunts éventuels.

En matière d'avances, la question peut se poser de savoir s'il convient de recourir à des avances remboursables par l'Etat soit au taux d'intérêt effectif de l'emprunt réalisé par l'établissement public, soit à un taux d'intérêt réduit, soit même sans intérêt ?

Cette question avait une réelle importance, alors que les subventions gratuites, gagées sur péage et consenties par les chambres de commerce n'étaient pas de pratique courante ; l'imputation tout au moins partielle à la charge de ces Compagnies du service d'intérêt des avances consenties était un moyen d'obtenir d'elles une contribution financière.

Mais, aujourd'hui que ces subventions sont devenues une règle générale, la question est tout autre. Les chambres de commerce, en effet, n'ont en matière d'exécution de travaux publics, d'autres ressources effectives que les droits de péage. Dès lors, si, outre une subvention gratuite déjà gagée sur péages, on vient demander à ces établissements publics de supporter la charge ou une partie des charges du service d'intérêt des avances consenties à l'Etat ; ces établissements publics seront tenus de faire appel aux droits de péage pour assurer le service de cette nouvelle contribution financière. Dès lors cela revient effectivement à réclamer d'eux une augmentation de leur quote-part contributive.

Qu'on la réclame par voie d'augmentation directe de leur subvention gratuite, ou par mise à leur charge du service d'avances, le résultat effectif est le même ; il s'agit dans les deux cas, comme le faisait remarquer Léon Say au conseil supérieur des voies de communication, de subsides financiers gagés sur péage.

Ce sont, dès lors, des considérations d'espèce qui peuvent conduire à préférer une formule à l'autre.

Si, par exemple, au cours d'une entreprise ayant donné lieu à une répartition antérieure des dépenses entre l'Etat et des organismes locaux, l'Etat est amené, par suite de l'insuffisance de ses dotations budgétaires, à demander à une chambre de commerce de lui consentir des avances, si, d'autre part, les péages que perçoit cette Compagnie en vue de couvrir les charges de sa subvention primitive sont d'un rendement suffisant pour lui permettre d'assumer en outre de ses charges actuelles, le service d'intérêt des avances, il est alors tout indiqué de maintenir les péages dans leur quantum actuel et de demander à la chambre de commerce, au lieu d'une augmentation de sa part contributive primitive, d'assumer le service d'intérêt de ses avances.

Cette première question étant résolue, en matière d'avances, il est intéressant de rechercher par qui devront être faites ces avances.

Lorsqu'au chapitre suivant nous étudierons la loi du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure en Italie, nous verrons que cette loi prévoit la constitution de sociétés entre provinces, communes, chambres de commerce, sociétés commerciales, industrielles et agricoles et simples particuliers, voire même seulement entre corporations pri-

vées ou entre simples particuliers, dans le but d'avancer les sommes nécessaires pour de nouveaux travaux de navigation.

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de recourir en France à une telle institution.

Dans les cas où il a été fait appel à des avances depuis 1870, ces avances étaient faites par les départements, les syndicats de départements, les villes, mais surtout les chambres de commerce. Il n'y a qu'à maintenir cette méthode tout en ajoutant, toutefois, à ces établissements publics ou unités administratives : d'une part, en matière de travaux maritimes, les conseils d'administration des ports où application sera faite de la loi du 5 janvier 1912 ; d'autre part, en matière de navigation intérieure, l'Office national de la navigation (1).

Aucune raison n'existe de recourir à des particuliers pour la constitution d'avances. Des avances de cette nature ont été faites autrefois. Deux lois des 5 août 1821 et 14 août 1822 avaient autorisé le gouvernement à traiter avec des soumissionnaires pour se procurer les fonds nécessaires à l'exécution d'un ensemble de canaux conformes au programme qu'il s'était tracé, mais ce procédé n'aboutit qu'au déficit (2), et le gouvernement de la Restauration dut

(1) Il convient de rappeler que l'Office national de la navigation intérieure est investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. De même, aux termes de l'article 5 de la loi du 5 janvier 1912, un port soumis à cette loi est un établissement public investi de la personnalité civile.

(2) « Les avances faites par les soumissionnaires étaient payables en un certain nombre d'annuités. L'intérêt des sommes prêtées était calculé d'après un taux variable, plus une prime oscillant entre 1 et 2 o/o à partir de l'achèvement des travaux. Cette prime s'augmentait, d'ailleurs, en cas d'inachèvement des travaux dans les délais déterminés par la loi d'emprunt. L'Etat s'engageait en

emprunter aux ressources mêmes du budget les suppléments nécessaires à la continuation des travaux.

e) *Des modalités à admettre en cas d'emprunt direct.*

De la nécessité de l'amortissement. -- Nous plaçant maintenant dans l'hypothèse de l'emprunt, examinons brièvement les modalités à admettre pour cette opération.

Dans le discours rappelé aux pages précédentes qu'il prononçait à la tribune de la Chambre le 16 mars 1878, M. Maurice Rouvier critiqua non seulement le titre de rente émis par Léon Say, mais il faisait aussi la critique générale de l'amortissement en matière d'emprunts de travaux publics ; il ne concevait pas que l'on pût vouloir amortir un outil qui, au lieu de se déprécier, était appelé à augmenter de valeur.

« On comprend à la rigueur, dit-il, qu'il soit nécessaire d'amortir la partie de la dette qui provient des emprunts

autre, à prélever, sur les revenus que les nouvelles voies navigables produiraient après leur ouverture, l'intérêt et l'amortissement des capitaux employés et à abandonner, une fois l'emprunt amorti et pendant un certain nombre d'années, aux Compagnies créancières, la moitié des revenus de ces voies navigables. Bien que l'Etat administrât les canaux, il devait en partager les produits nets avec les Compagnies soumissionnaires et en pouvait modifier les tarifs qui avaient servi de base aux traités. Enfin, les sommes prêtées devaient être versées entre les mains du Trésor pour être exclusivement consacrées aux travaux mentionnés dans les lois d'emprunt. Elles ne pouvaient, en aucun cas, être détournées de cet emploi spécial. Au cas où l'évaluation primitive ne serait pas atteinte, l'excédent des sommes empruntées ne devait pas être appelé, mais en cas d'insuffisance du montant de l'emprunt, le gouvernement devait suppléer au déficit » (*Dictionnaire des finances*, voir Canal). Extrait de *l'Essai sur le régime des canaux*, par A. Carpentier (*op. cit.*).

de guerre, de cette partie de la dette qui représente ce qu'on appelle en économie politique des capitaux anéantis.

« Mais ici de quoi s'agit-il ? Il s'agit d'emprunter pour constituer une valeur active, un capital. Vous allez, d'une part, emprunter 366 millions et qui vaudront davantage dans dix ans, davantage encore dans vingt, quarante ou cinquante ans. Quelle est donc la nécessité d'amortir ? Est-ce que dans les règles de la comptabilité la plus ordinaire, un industriel a jamais pensé à amortir le sol sur lequel repose son usine ? »

Le Parlement, approuvant les propositions de Léon Say, se montra favorable à la doctrine de l'amortissement. Nous pourrions ajouter que cette doctrine n'a fait depuis lors que voir s'accroître le nombre de ses partisans. Si des discussions peuvent s'élever entre les partisans de l'amortissement contractuel et ceux de l'amortissement unilatéral, tous semblent d'accord sur la nécessité pour l'Etat d'amortir sa dette. C'est que depuis 1878, un fait nouveau s'est produit. M. Rouvier pouvait alors déclarer que « l'Etat trouve dans la perpétuité qui lui est propre et le distingue des simples particuliers le moyen de se libérer par la diminution successive de l'intérêt de sa dette ».

Mais, outre que le procédé de la conversion ne peut servir qu'à atténuer les charges de la dette, et non à l'éteindre, il cesse de devenir possible à une époque, comme la nôtre, où la hausse du taux de l'intérêt est venue déjouer tous les calculs des économistes et des hommes d'Etat. L'amortissement reprend donc de plus en plus d'actualité.

Mais, s'il en est ainsi, en matière d'emprunt en général, combien cela est plus vrai en matière d'emprunt consacré à des travaux publics !

Les travaux publics, en effet, ne sont pas construits pour

une durée de temps indéfinie, ils doivent être, en raison même de la variabilité d'importance et de nature des besoins à desservir, soumis à des renouvellements incessants ; la pratique de tous les jours est là pour l'établir.

D'autre part, ces travaux sont, par nature, des travaux productifs ; l'accroissement qu'ils déterminent dans la richesse nationale doit permettre de récupérer progressivement les dépenses consacrées à leur établissement. Dès lors, s'il est vrai (et nul ne songerait à le contester) que le véritable, le seul amortissement, est celui qui s'effectue avec des excédents de recettes ; n'est il pas de bonne politique d'affecter les ressources nouvelles créées par les nouveaux ouvrages à l'amortissement des emprunts contractés en vue de leur exécution ? L'Etat pourra ainsi, le jour où ces derniers, devenus insuffisants, devront à leur tour être complétés ou améliorés, faire un nouvel appel à l'épargne sans porter atteinte à son crédit.

L'emprunt en matière de travaux publics doit donc comporter un amortissement.

Cette obligation d'amortissement doit-elle être contractuelle, comme elle le fut dans le type de rente créé en 1878 par Léon Say, ou bien doit-elle reposer tout entière sur le bonne volonté de l'Etat, celui ci s'imposant d'amortir la dette dans un délai déterminé mais n'étant comptable de cette obligation que vis-à-vis de lui-même et non plus vis-à-vis du prêteur ?

C'est là une question de technique financière qui sortirait du cadre de cette étude ; elle ne saurait d'ailleurs, à notre sens, comporter une solution générale et absolue (1).

(1) On peut à cet égard lire les débats fort intéressants auxquels a donné lieu la question d'amortissement, au cours de la discussion

Les faits économiques sont tellement variables, la situation du marché financier est tellement changeante qu'il importe, dans chaque cas, d'entreprendre une étude spéciale en s'entourant des éléments d'information utiles.

Ce qu'il importe, quelle que soit la formule admise, c'est de réaliser effectivement un amortissement de l'emprunt contracté.

*3° De l'affectation à la couverture financière des travaux
des recettes qu'ils procurent.*

La tendance se manifeste de plus en plus de rapprocher des dépenses des travaux publics les recettes diverses que procure leur exploitation. On veut pouvoir établir les bilans annuels de l'opération, on veut industrialiser les services de construction et d'exploitation des ports maritimes et des canaux comme on a industrialisé les services des postes et télégraphes, les chemins de fer de l'Etat.

du projet d'emprunt déposé par M. Charles Dumont, ministre des finances (V. *Journal officiel*, séances des 27, 28 novembre et 1^{er} décembre 1913). Interventions de MM. Landry, Théodore Reinach, André Lefèvre, J. Caillaux, Charles Dumont.

En faveur de l'emprunt en perpétuel avec l'amortissement unilatéral par rachat en bourse, on a indiqué que le 3 o/o perpétuel a un marché plus large que l'amortissable, qu'il est plus apprécié des capitalistes (l'écart des cours entre les deux titres étant de 2 à 3 francs alors qu'il devrait être mathématiquement de 5 à 6 francs) ; que le procédé de l'amortissement par le rachat en bourse est le plus économique et a, en outre, l'avantage de soutenir les cours ; que le système proposé permettrait après complet amortissement du nouvel emprunt de poursuivre l'amortissement du 3 o/o perpétuel restant en circulation.

En faveur de l'amortissement contractuel, on a fait valoir que seul il était efficace, qu'à aucune époque de notre histoire, sauf pendant 5 années de la Restauration, l'amortissement unilatéral n'avait donné de résultats sérieux.

A. — *Des inconvénients et des avantages de la spécialisation.*

Ces tendances appellent une réserve de principe.

La spécialisation des budgets ne saurait s'accommoder du système d'universalité qui prévaut dans le budget ordinaire (1). Généraliser ce système conduirait nécessairement à détruire l'unité budgétaire. Or, cette unité a le grand avantage de concentrer les ressources pour faire face aux besoins là où ils se produisent. Supprimer cette unité pourrait conduire à engager parfois des dépenses somptuaires dans les services qui réalisent d'importants bénéfices, alors que des services, tout aussi indispensables que les premiers, mais improductifs par eux-mêmes, ne disposeraient que de dotations insuffisantes.

Supprimer l'unité budgétaire pourrait conduire à méconnaître les principes de solidarité nationale que nous avons rappelés au chapitre II et qui sont la garantie nécessaire de la conservation de l'unité nationale.

Outre cette réserve de principe, la spécialisation des budgets en matière de travaux publics donne lieu à une réserve de fait. Si l'on voulait établir le bilan exact de l'opération, il conviendrait de faire état de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Pour les dépenses, il n'y a pas de difficultés, en principe ; mais pour les recettes, il en est tout autrement. Les revenus que procure un travail public ne sont pas seulement, en effet, les produits des taxes ou des droits divers d'exploitation, les revenus des domaines, etc..., il faut, aussi, tenir compte des bénéfices indirects que procure la mise en service de ces travaux, il faut, au point de vue financier strict, faire entrer en recettes au compte de l'Etat les produits des impôts qui frap-

(1) V. Stourm, *Le budget*, p. 244.

pent l'accroissement de richesse nationale. Or, si, dans bien des cas, cet accroissement de richesse présente une telle importance que les suppléments de revenus fiscaux suffiraient à eux seuls pour assurer la couverture financière de l'opération (V. chap. I et chap. II), il n'en est pas moins certain que les méthodes en usage ne permettent pas de calculer de façon précise la quote-part d'un travail déterminé dans les accroissements de recettes fiscales. On ne saurait donc parler, en matière de travaux publics, d'une spécialisation complète et effective des budgets.

Ces réserves de principe et de fait étant formulées, nous reconnaissons volontiers qu'il peut être intéressant de réaffecter dans une certaine mesure l'affectation des revenus de l'exploitation à la couverture des dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation ; ce procédé présente certains avantages en matière de travaux publics.

Tout d'abord, nous rappelons (ce qui est d'évidence) que l'intérêt du public, usager d'une voie de transport, commande de réduire au minimum les taxes d'usage, le bénéfice que l'usager retire de l'ouvrage étant d'autant plus grand que les taxes perçues sont plus réduites. Dès lors, s'il peut être équitable de frapper les usagers de taxes qui permettent de couvrir les dépenses, il convient, pour une bonne utilisation de la voie, de réduire, voire même de supprimer ces taxes, lorsque la couverture des dépenses est assurée. C'est là une prescription qui est imposée aux chambres de commerce ; ces établissements publics sont tenus de réduire les péages perçus à leur profit autant que le permet le service financier des charges qui leur incombent. Ce qui s'applique aux chambres de commerce devrait s'appliquer à l'Etat, et cela, dans l'intérêt général,

car l'intérêt général est conforme (V. chap. IV) à celui du public usager. Or l'Etat perçoit dans les ports des droits qui, s'ils ont le caractère de véritables impôts (1), sont, en fait, des taxes perçues sur les usagers à raison même de l'usage qu'ils font d'un travail payé intégralement ou en partie par l'Etat ; il peut, dès lors, sembler logique de faire application à ces droits de règles appliquées aux péages des chambres de commerce ; mais, pour savoir si les revenus de ces droits sont suffisants pour assurer la couverture des dépenses (d'établissement ou autres...) supportées par l'Etat, il est nécessaire de faire sortir ces dépenses du budget général de l'Etat pour les inscrire au budget particulier du port.

Nous nous empressons d'ajouter que c'est là une raison plus théorique que pratique. Quel que soit le rendement des divers droits perçus par l'Etat dans les ports, nous doutons fort qu'il existe des établissements maritimes où les revenus de ces droits atteignent un chiffre suffisant pour couvrir les dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation à la charge de l'Etat. M. Bourgougnon, ingénieur en chef des ponts et chaussées, l'a fait ressortir dans le rapport que nous avons déjà cité à diverses reprises ; il a montré qu'il sera toujours nécessaire pour assurer l'amélioration et l'extension des ports maritimes de recourir aux ressources prélevées par l'Etat sur le produit des impôts généraux (2).

(1) Ce sont les droits de quai, la taxe sanitaire qui sont des droits de tonnage, le droit de congé ou le passeport pour les navires en partance, le permis ou certificat pour les cargaisons embarquées ou débarquées, les redevances perçues pour occupation du domaine public....

(2) Cette intervention financière de l'Etat n'a d'ailleurs rien que

Mais il est un autre avantage, réel celui-là, que la spécialisation des recettes d'exploitation des travaux publics permet de réaliser.

Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler à diverses reprises que les usagers acceptent généralement les taxes d'usage dont ils savent les produits appliqués à la voie de transport ; ils sont, au contraire, hostiles aux taxes ayant le caractère d'impôts, dont les produits sont versés, comme tels, aux ressources générales du Trésor.

On dira peut-être que ces tendances ne procèdent pas d'une conception morale très élevée, les principes de solidarité nationale devant avoir assez de prise sur les esprits pour que les imposés supportent les taxes purement fiscales au même titre que les taxes dont ils bénéficient directement. Soit ! mais il faut, dans la pratique, tenir compte de ce qui est. Or le fait que nous rappelons est incontestable ; l'histoire des droits de navigation sur les canaux est là pour l'établir.

La loi du 30 floréal an X instituait les droits de navigation sur les voies navigables en stipulant que les produits de ces droits seraient affectés au balisage, à l'entretien des chemins de halage, à celui des pertuis, écluses, barrages et autres ouvrages d'art établis pour l'avantage de la navi-

de très légitime. D'une part, en effet, les travaux exécutés dans les ports n'intéressent pas seulement les ports et les usagers de ces ports, ils intéressent le pays tout entier, car les ports sont le point de raccordement des voies terrestres et des voies maritimes, ils sont des centres par lesquels le pays prend contact avec des courants d'échange internationaux. D'autre part, les travaux d'amélioration et d'extension des ports maritimes déterminent un accroissement de la richesse générale ; l'Etat qui bénéficie de cet accroissement par le jeu des impôts doit, en équité, apporter de ce fait une contribution financière spéciale à l'exécution des travaux,

gation. Mais ce principe de spécialité fut détruit par la loi de finances du 23 septembre 1814.

En perdant leur spécialité (1) les droits de navigation avaient perdu le caractère de rémunération d'un service rendu pour se transformer en un véritable impôt. Les bateliers se plaignirent, dès lors, très vivement des charges fiscales ; leurs réclamations devinrent encore plus vives, quand la loi du 26 mai 1878 eut déchargé le chemin de fer de l'impôt de 5 0/0 sur la petite vitesse ; un article inséré à la loi des finances du 21 décembre 1879 décida la suppression des droits de navigation à dater du 1^{er} septembre 1880, une loi du 19 février 1880 en ordonna la suppression immédiate.

Mais, si l'on rapproche de ces faits les déclarations faites en 1878 au conseil supérieur des voies de communication (2) et les décisions prises par le conseil (3), on voit que les critiques allaient non pas au prélèvement lui-même, mais au caractère fiscal de ce prélèvement.

Il est vrai que, lorsque la chambre de commerce de Saint-Dizier eut institué, pour couvrir les intérêts et l'amortissement de sa subvention aux nouveaux travaux, une taxe de péage sur les usagers du canal de la Marne à la

(1) V. Alfred Picard, *Traité des eaux*, t. III.

(2) V. déclaration de M. Pouyer-Quertier, président de la chambre de commerce de Rouen, p. 243.

(3) Nous reproduisons ci-dessous les conclusions du conseil :

« Le principe d'une taxe sur les marchandises circulant sur les rivières et les canaux ne paraît pas de nature, dans les circonstances actuelles, à être contesté ; l'entretien et l'amélioration des voies navigables sont certainement une charge qui incombe à l'Etat, mais cette charge ne saurait être supportée sans une légitime compensation représentée sous la forme d'une taxe. »

Saône (1), les mariniens firent d'abord grève contre les nouvelles taxes et manifestèrent leur mécontentement en faisant le tour par Epinal, mais « un certain nombre d'entre eux ayant gagné un retard de quelques mois, à cette villégiature, l'incident prit fin rapidement et il n'en est plus question depuis quelques années ». Depuis lors le système des péages, qui a le grand avantage d'intéresser l'Etat et les chambres de commerce au développement du trafic, a gagné de jour en jour du terrain. Dans la discussion de la loi du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure en Italie, le ministre des travaux publics le reconnaissait, bien qu'étant partisan lui-même de la gratuité de la navigation.

Or, le rapprochement des recettes et des dépenses d'une voie de transport, l'affectation de divers droits et taxes d'usage à la couverture des dépenses ont pour résultat de faire perdre au prélèvement effectué sur les usagers le caractère fiscal qui provoque les oppositions et de donner à ces prélèvements le caractère de rémunération directe d'un service rendu. L'avantage véritable de la méthode est donc de faciliter, voire même de permettre la création de certaines ressources, c'est là le point essentiel.

B. — *Application aux ports maritimes.*

Le législateur est entré dans cette voie à l'égard des ports maritimes ; les articles 8 et 9 de la loi du 5 janvier 1912 stipulent que le conseil d'administration a la disposition des ressources ordinaires et extraordinaires du port.

Au titre de ressources ordinaires sont inscrits : les droits

(1) V. Rapport de M. Jacquinot, ingénieur des ponts et chaussées, au Congrès national de navigation intérieure de 1911.

de quai, les produits de l'exploitation de l'outillage public, et éventuellement de l'exploitation des voies ferrées, les produits des péages locaux destinés à payer les dépenses relatives aux services qu'il organise ou subventionne en vue d'assurer les sauvetages, la sécurité, la propreté, la police et la surveillance des quais, les produits des taxes de toute nature dont la perception aurait été régulièrement autorisée, les produits du domaine public.

Au titre de ressources extraordinaires figurent : les subsides de l'Etat, du département, des communes, des établissements publics et particuliers pour les travaux d'amélioration et d'extension du port et de ses accès, les produits des péages locaux établis par application des lois sur la marine marchande, les produits des emprunts autorisés, les dons et legs et toutes autres recettes accidentelles. L'article 10 impose au conseil d'administration l'obligation d'établir chaque année un budget ordinaire et un budget extraordinaire ainsi qu'un compte général des dépenses.

C. — Application aux voies de navigation intérieure.

Une tendance analogue se manifeste en matière de navigation intérieure. Nous avons déjà eu l'occasion de signaler à diverses reprises l'importance du rôle dévolu à l'Office national de la navigation. Or, cet Office doit être, suivant l'expression de M. le sénateur Trouillot (1), « l'instrument permettant de centraliser, en vue d'une affectation qui se justifie d'elle-même, le résultat des recettes fournies par l'exploitation des canaux ». Et M. Trouillot ajoute :

« Il est d'ailleurs rationnel d'établir une véritable soli-

(1) V. rapport de M. Trouillot, sénateur, sur le budget des travaux publics (exercice 1913).

darité entre l'ensemble de nos canaux et de nos rivières qui ne constituent, tout bien considéré, que les éléments d'un réseau unique. Il est équitable de mettre fin à la situation dont se plaignent les usagers des voies navigables, mécontents de constater que seules sont pourvues d'outillage les parties du réseau où l'intensité du trafic est considérable. Il sera, de plus, extrêmement avantageux de compléter l'outillage des voies les plus mal partagées, car les voies importantes profiteront largement du trafic supplémentaire qui leur sera apporté par les canaux affluents, une fois que ceux-ci auront été mis à même de rendre de réels services au commerce et à l'industrie.

« L'Office de la navigation sera particulièrement bien placé pour répartir entre les canaux munis de moyens d'exploitation insuffisants les excédents de recette fournis par les outillages de navigation. L'intervention du nouvel organisme permettra, au lieu de faire appel au budget, de chercher dans les produits de l'exploitation de l'ensemble du réseau navigable les ressources dont cette exploitation aura besoin pour se développer et s'améliorer ; en un mot, les recettes seront placées en face des dépenses. »

La loi de finances du 30 juillet 1913 a consacré une première application de ce principe en incorporant au budget de l'Office national de la navigation le produit de l'exploitation du touage dans les souterrains des canaux, en vue de l'affectation des excédents de recettes à l'amélioration de l'exploitation des voies navigables.

Mais ne conviendrait-il pas d'aller plus loin dans cette voie ? Nous estimons qu'il y aurait lieu de donner à l'Office national de la navigation, qui jouit d'ailleurs de la personnalité civile et de l'autonomie financière, les mêmes attributions financières qu'aux conseils d'administration des

ports autonomes. Comme ceux-ci, l'Office aurait la disposition des ressources ordinaires et extraordinaires des voies navigables ; comme ceux-ci, il aurait qualité pour émettre les emprunts à effectuer en vue de l'exécution des travaux ; comme ceux-ci, il établirait un budget ordinaire et un budget extraordinaire ainsi qu'un compte général des dépenses et des recettes.

L'Office national de la navigation pourrait notamment avoir la disposition des ressources suivantes : produits de l'outillage public, produits des péages locaux, produits des taxes dont la perception est régulièrement autorisée, produits divers du domaine public, revenus à provenir de la fourniture d'eau pour irrigation ou de la fourniture d'énergie hydraulique (1) (V. à cet égard loi italienne du 2 janvier 1910 examinée plus loin), contributions de plus-value en capital ou en annuités, subsides de particuliers, des établissements publics, des communes, des départements, produits des emprunts, subsides de l'Etat, ceux-ci consistant, en matière de travaux ordinaires dans leurs dotations budgétaires normales, en matière de travaux extraordinaires, dans les annuités de remboursement des emprunts contractés par l'Office à la charge de l'Etat.

Nous verrions à cette solution les plus grands avantages. Tout d'abord, en matière d'emprunt, l'Office de la

(1) Il convient, toutes les fois que se pose l'aménagement d'un cours d'eau en vue de la navigation, de se préoccuper de la mise en valeur éventuelle de sa force motrice naturelle (Voir à cet égard le rapport présenté par M. Mahl, ingénieur au Congrès national des travaux publics français de 1912). Le gouvernement russe est entré dans cette voie ; c'est ainsi que l'avant-projet d'amélioration des cataractes du Dniéper a été entièrement modifié de manière à permettre l'utilisation de la force motrice utilisable.

navigation, bénéficiant en tant qu'organisme d'Etat d'un crédit comparable à celui de l'Etat lui-même (1), il serait possible de réaliser les avantages de l'emprunt direct sans craindre d'émousser le crédit public par des appels incessants et directs à ce crédit.

D'autre part, le système des péages pourrait recevoir des modalités d'application plus conformes à l'intérêt général. Dans l'état actuel des choses, en effet, il n'est possible de recourir aux péages sous peine de leur faire perdre ce caractère que sur les voies d'eau nouvelles ou en transformation. On aboutit ainsi à une solution disparate, tel tronçon de la voie d'eau étant gratuit, tel autre frappé d'exploitation. Or, les voies d'eau existantes bénéficiant, elles aussi, de l'ouverture des voies nouvelles ou de la transformation des voies améliorées, il serait logique et équitable de répartir sur l'ensemble du réseau de navigation intérieure les taxes créées en vue des nouveaux travaux ; nous disons de répartir, car il ne saurait être question d'ouvrir une nouvelle source de revenus par une aggravation de charges préjudiciable à la navigation. L'Etat ne pourrait faire directement cette répartition, car, une taxe ainsi établie, tombant nécessairement dans les ressources générales du Trésor, prendrait aussitôt le caractère fiscal de l'ancien droit de navigation. L'Office de la navigation, au contraire, pourra faire ce que l'Etat ne peut effectuer lui-même.

(1) C'est ainsi que le taux effectif d'intérêt des obligations des chemins de fer de l'Etat est le même que celui de la rente 3 o/o si l'on tient compte de ce fait que les premiers de ces titres sont soumis aux divers impôts (droit de transmission et taxes annuelles, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, impôt du timbre).

Il ne faut pas oublier, en effet, que la création de cet organisme procède de cette idée fondamentale qu'il convient d'appliquer à la voie d'eau les procédés d'exploitation de la voie de fer dans la mesure où ces procédés sont compatibles avec la liberté de la navigation (1). Dès lors, n'est-il pas logique de spécialiser en quelque sorte le budget de la voie d'eau comme on spécialise le budget de la voie de fer en laissant à l'organisme autonome chargé de son exploitation, le droit, qu'a le réseau des chemins de fer d'Etat, de disposer dans leur intégralité des ressources de son exploitation.

Il y aurait là, non seulement satisfaction donnée à un principe, mais des avantages réels, car le jour où taxe de péage et taxes d'usagers seront perçues par les mêmes mains, ce jour là, les bénéfices de l'outillage permettront de réduire, peut-être même de supprimer les péages afférant aux nouveaux travaux ; ce jour là, aussi, l'usager de la voie d'eau qui se verra frappé, tout comme l'usager actuel de la voie de fer, d'une taxe globale, comprenant la part de péage et les taxes d'outillage proprement dites, apercevra, plus nettement encore, en regard du sacrifice qui lui est imposé, le service immédiat et tangible rendu par l'outil qu'il utilise.

Tel est le rôle que l'Office national de la navigation est susceptible de jouer ; il est de première importance, car il peut conduire à la solution des questions financières que soulèvent la création et l'amélioration des voies de navigation intérieure.

(1) C'est là un principe que M. Bertolini, ministre des travaux publics, rappelait, lui aussi, au Parlement italien, lors de la discussion de la loi du 2 janvier 1910.

CHAPITRE VI

LOI ITALIENNE DU 2 JANVIER 1910 SUR LA NAVIGATION INTÉRIEURE.

§ I. — Aperçu général.

La loi de 1865 qui, seule, jusqu'à la loi récente, réglementait la navigation intérieure en Italie, mettait à la charge de l'Etat tous les travaux qui ont la navigation pour objet unique, mais elle déclarait que, seules, étaient considérées comme voies navigables, les voies ou parties de voies sur lesquelles la navigation était alors effectuée d'une façon constante.

Aucune disposition législative, donc, ne prévoyait la construction de nouvelles voies d'eau ; il n'existait même aucun texte susceptible d'assurer utilement et pratiquement la bonne conservation des voies d'eau de l'Etat.

Depuis une quinzaine d'années, un grand mouvement d'étude et de sympathies s'était dessiné en faveur de la réorganisation de la navigation intérieure nationale ; tous étaient d'accord pour reconnaître qu'il fallait venir en aide aux exigences croissantes du trafic et associer l'action de l'eau à celle du rail. Ce mouvement s'était affirmé par la présentation au Parlement des volumineuses recherches des commissions royales présidées par M. Romanin Jacur, mais il sembla indispensable qu'une nouvelle loi vînt donner une base financière et administrative aux initiatives qui devaient forcément surgir en Italie.

S'associant à ce mouvement, M. Gianturco, ministre des travaux publics, présentait en 1906 un projet de loi dans lequel, sans tenir aucun compte de la condition de droit créée par la loi de 1865, qui avait entièrement mis à la charge de l'Etat l'entretien des voies navigables, on invitait les provinces, les villes, les chambres de commerce à contribuer dans une proportion très élevée, non seulement à la création de nouveaux travaux, mais encore à cet entretien, qui, ayant été négligé pendant de longues années, a aujourd'hui l'importance et le caractère d'une véritable œuvre de reconstitution.

L'opinion publique et les administrations locales protestèrent très vivement contre ce projet, qui finit par échouer.

Trois ans après, le 27 mars 1909, M. Bertolini, ministre des travaux publics, présentait avec l'appui de tous les partis politiques le projet (1) qui, voté à la Chambre des députés le 27 novembre 1909 et au Sénat le 21 décembre 1909, est devenu la loi du 2 janvier 1910.

Nous allons en résumer les dispositions essentielles (2).

(1) Projet de loi sur la navigation intérieure présenté par le ministre des travaux publics (Bertolini) avec le concours du ministre du Trésor (Carcano), du ministre des finances (Lacava), du ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (Coco-Ortu) et du ministre de la marine (Mirabello).

(2) Nous nous sommes reporté comme documentation :

1° Aux documents et débats parlementaires qui nous ont été adressés par M. le marquis Capellani, vice-président de la Chambre des députés, que nous tenons à remercier de sa si parfaite obligeance.

2° Au rapport adressé par M. Antonio Castiglione et Mario Beretta à l'occasion du Congrès international de navigation de Philadelphie.

§ II. — Résumé des dispositions essentielles.

Répartition des voies navigables en quatre classes. — La loi Bertolini répartit en quatre classes les fleuves, les canaux et les lacs aptes à la navigation.

Appartiennent à la première classe ceux dont la navigation présente un intérêt dominant de défense militaire ; à la seconde classe, ceux qui, seuls ou reliés entr'eux, forment des lignes principales de navigation aboutissant à des ports de mer et servant au trafic d'une partie étendue du territoire ; à la troisième classe, ceux qui, tout en ne satisfaisant pas aux conditions ci-dessus, desservent le mouvement commercial de centres habités importants par leur industrie et leurs produits agricoles ; à la quatrième classe tous les autres.

Classification des travaux (art. 3). — La loi classe les travaux en trois catégories :

1° Travaux de rétablissement.

2° Travaux d'entretien.

3° Travaux neufs.

Les travaux de rétablissement sont ceux qui ont pour but de rétablir dans les voies navigables et dans les ports les dimensions, formes et conditions primitives qu'ils peuvent avoir perdues par n'importe quelle cause ou accident.

Les travaux d'entretien sont ceux qui sont nécessaires :

a) pour conserver dans les voies navigables l'état propre à l'exploitation de la navigation, en maintenant les dimensions et les formes des voies mêmes, ainsi que des ports et des quais, les édifices, les écluses, les ascenseurs, les plans inclinés et autres moyens similaires.

b) Pour rendre sûre la navigation en établissant des

signaux aux endroits dangereux, conformément aux dispositions qui seront établies par le règlement.

Les travaux neufs au contraire sont ceux qui ont un des buts suivants :

a) Améliorer, agrandir, modifier les voies navigables existantes ou leurs installations ;

b) Etendre la navigation à d'autres fleuves ou parties de fleuve, à d'autres lacs, à d'autres canaux ou parties de canaux ;

c) Construire de nouveaux canaux de navigation, de nouveaux ports et quais, ou des installations servant à la navigation, au chargement et au déchargement des marchandises.

Imputation des dépenses (chap. II, art. 4 à 15). — Pour les voies navigables de la première classe, tous les travaux sont à la charge de l'Etat.

Pour les voies navigables comprises dans la seconde classe, les travaux de rétablissement et d'entretien sont exclusivement à la charge de l'Etat ; les travaux neufs au contraire, tout en étant exécutés par l'Etat, sont pour les trois cinquièmes à sa charge et pour les deux autres cinquièmes à la charge des provinces et des communes intéressées, en proportion de leur intérêt respectif évalué selon des prescriptions que le règlement de la loi établira. Lorsqu'au lieu de travaux de rétablissement, il est préférable d'avoir recours à des travaux neufs, on déduit des frais du travail neuf la somme qui aurait été nécessaire pour le travail de rétablissement, et cette somme reste exclusivement à la charge de l'Etat.

Pour les travaux de rétablissement, d'entretien et pour les travaux neufs des voies navigables de la troisième et de la quatrième classe, on a recours à des consortiums.

Pour les voies de la troisième classe, les consortiums sont obligatoires entre les provinces et les communes intéressées, l'Etat concourt pour les deux cinquièmes des frais aux travaux de toute nature, la surveillance des travaux est confiée au génie civil.

Pour les voies de la quatrième classe, les consortiums peuvent être constitués librement entre les provinces, communes et autres corps constitués, les sociétés commerciales, industrielles, agricoles et les simples particuliers qui s'y intéressent. L'Etat peut concourir aux dépenses soit pour les travaux neufs, soit pour les travaux de rétablissement, moyennant une contribution qui ne peut être inférieure à un cinquième, ni supérieure à deux cinquièmes.

Récupération des dépenses (art. 16, 17, 18). — La loi prévoit : a) la faculté d'imposer une contribution annuelle aux propriétaires limitrophes ou contigus à la voie navigable ainsi qu'aux commerçants et industriels en proportion du bénéfice direct qui dériverait pour eux de l'installation de la navigation.

Le règlement à intervenir en vue de l'application de la loi (1) déterminera l'importance et la durée de cette contribution, qui sera perçue dans les formes et avec les privilèges établis pour les impôts directs et qui constituera une charge réelle sur les immeubles qui en seront grevés. L'article 16 de la loi institue d'ailleurs le recours à la cinquième section du Conseil d'Etat contre les actes portant institution de contribution de plus-value.

b) l'établissement de droits pour l'amarrage et le stationnement, pour le halage mécanique et pour le service du passage aux écluses, des élévateurs, des plans inclinés

(1) Ce règlement n'est pas encore paru.

et autres installations similaires ; ces droits seront établis et modifiés par des décrets royaux.

c) l'éventualité de revenus à retirer de la fourniture d'eau pour irrigation ou de la fourniture d'énergie hydraulique.

Ces contributions, droits et revenus, serviront, d'une part, à rembourser les frais d'exploitation ; d'autre part, à récupérer la dépense d'entretien et à amortir le capital de premier établissement, le tout au prorata des contributions fournies par l'Etat, les provinces, communes et consortiums intéressés. Lorsque le capital de premier établissement sera amorti, les contributions définies au paragraphe a) cesseront d'être perçues et les droits définis au paragraphe b) seront diminués proportionnellement aux charges. Le montant de ces droits réduits et des revenus c) servira, après paiement des dépenses d'exploitation, à couvrir les dépenses d'entretien. S'il y a des bénéfices, ils seront répartis entre l'Etat, les provinces, communes et consortiums intéressés au prorata de leurs quote-parts respectives dans les dépenses. Toutefois, au bout de 50 ans, l'intégralité des bénéfices fera retour à l'Etat.

La loi prévoit enfin l'établissement d'un droit temporaire de péage par tonne kilométrique de marchandises transportées, mais seulement pour la récupération des contributions financières fournies par les provinces et communes se trouvant dans les conditions précaires prévues par la loi des chemins de fer du 12 juillet 1908 (provinces ou communes dont la situation financière est telle que des charges nouvelles ne pourraient y être imposées aux contribuables).

Mais ce péage, qui n'a pas le caractère d'un droit fiscal, est essentiellement temporaire et cessera d'être perçu, lorsque, par le jeu de ce péage ajouté aux ressources définies par les paragraphes qui précèdent, les communes et

provinces auront amorti leurs dépenses de premier établissement.

Avances (chapitre IV, art. 20, 21, 22, 23). — La loi autorise la constitution de sociétés dans le but d'avancer soit à l'Etat, soit aux consortiums de provinces et communes, les sommes nécessaires pour les travaux neufs ; ces sociétés sont constituées entre provinces, communes, chambres de commerce, sociétés commerciales, industrielles et agricoles et simples particuliers, et même seulement, entre corporations privées ou entre simples particuliers. Le contrat est passé entre l'Etat et la société pour les lignes navigables de la première et de la deuxième classes, entre la société et les consortiums pour les lignes de la troisième et de la quatrième classes.

Lorsque le contrat est conclu entre la société et l'Etat, le remboursement est fait par annuités (comprenant la quote-part d'amortissement et des intérêts) dont le nombre ne dépasse pas cinquante, à moins qu'il n'y ait une convention directe de la société avec les provinces et les communes qui participent à la contribution, pour leur part respective, si l'avance est faite pour des voies navigables de deuxième classe. Dans ce cas, l'obligation de l'Etat au remboursement est limitée à trois cinquièmes seulement, la créance que l'Etat a envers les provinces et les communes intéressées à la voie navigable pour laquelle il contracte l'avance, restant cédée, pour les deux autres cinquièmes, avec les privilèges relatifs mais sans garantie.

Lorsque le contrat est conclu entre la société et le consortium, l'obligation de la restitution incombe uniquement au consortium, il peut céder la créance dépendant du concours de l'Etat, mais l'Etat n'est obligé de

payer que dans la mesure, selon les modes et dans les délais dépendant des engagements pris par lui avec le consortium.

Concession (chapitre 5, art. 24 à 29). — La loi prévoit l'octroi de concessions portant sur la construction, l'entretien et l'exploitation de la voie navigable, le concessionnaire ayant le droit de percevoir les divers revenus et droits admis par la loi, sauf les droits de péage (ces péages ne pouvant être perçus, comme on l'a dit plus haut, que pour l'amortissement des charges financières des provinces et communes placées dans une situation précaire). Dans le cas où le concessionnaire se refuserait à prendre à sa charge la totalité des dépenses de premier établissement, les subventions nécessaires devraient être réalisées par l'Etat, les provinces et communes intéressées, au prorata des charges qui leur sont imposées par la loi suivant la classe de la voie navigable.

Trente ans après la date où a commencé le recouvrement, même partiel des revenus et des taxes, ou après le délai minimum établi dans l'acte de concession, l'Etat a la faculté de rachat à n'importe quelle époque, aux conditions déjà en vigueur pour les chemins de fer.

Le concessionnaire a le droit de préemption pour les nouveaux travaux et installations que l'Etat jugerait opportun d'entreprendre sur la voie de navigation.

Il est tenu, sous peine de résiliation, d'exécuter dans les travaux ou dans les installations concédées les variations dépendant du développement du trafic, des changements survenus dans le cours d'eau et en général de n'importe quelle cause, même fortuite et de force majeure.

La demande de concession doit être accompagnée :

a) Du projet d'exécution des travaux de rétablissement et des travaux neufs, avec l'indication des délais dans lesquels ils doivent être commencés et achevés ;

b) D'un rapport indiquant la nature des travaux d'entretien et la dépense moyenne annuelle présumée ;

c) D'un plan financier indiquant le devis des travaux de rétablissement et des travaux neufs, des frais moyens annuels d'entretien, ainsi que du montant approximatif des revenus et des taxes d'exploitation.

Le requérant doit en outre démontrer qu'il dispose des moyens financiers nécessaires pour l'entreprise et doit verser une caution.

Expropriation par zone (art. 15). — Il convient enfin d'insister sur l'extension du droit d'expropriation reconnu par la loi. L'expropriation peut porter non seulement sur les terrains nécessaires à l'assiette de la voie navigable, mais aussi, de manière à éviter toute spéculation sur les terrains qu'il est nécessaire ou utile d'acquérir en vue d'une extension ultérieure du trafic et sur ceux qui, se trouvant à proximité immédiate de la voie d'eau, sont susceptibles de servir à l'installation de magasins et d'établissements commerciaux ou industriels. L'indemnité à allouer à l'exproprié doit être calculée d'après la valeur actuelle de l'immeuble sans tenir compte des avantages spéciaux qui doivent résulter pour lui des travaux projetés.

Raccordement des voies ferrées et des voies d'eau. — Au cours de la discussion du projet de loi a été inséré un article spécial, devenu l'article 30, concernant le raccordement des voies d'eau avec les chemins de fer et tramways.

Cet article stipule que, lorsque la sécurité et la régularité de l'exploitation le permettent, sont obligatoires les

raccordements des quais des canaux, des lacs et des fleuves avec les voies ferrées et les voies de tramways les plus proches :

a) Quand les exploitants des voies d'eau ou des voies de fer demandent à les exécuter à leurs propres frais.

b) Quand l'opportunité en a été déclarée par le ministre des travaux publics. Dans ce cas, les raccordements sont compris aux travaux neufs définis à l'article 3 ; les exploitants des voies ferrées ou des voies d'eau raccordées ou embranchées et les exploitants des établissements qui jouissent des raccordements sont tenus de contribuer à la dépense en proportion de leurs avantages respectifs, dans la mesure et suivant la règle à fixer par le règlement d'administration publique.

§ III. — Examen critique de la loi.

La loi italienne comporte certaines dispositions dont il importe de souligner l'intérêt.

Différenciation des travaux suivant leur degré d'utilité générale et contribution des intéressés aux dépenses.

Le législateur italien a compris tout l'intérêt qu'il y avait à apprécier les degrés respectifs d'utilité générale et d'utilité locale des divers travaux. Suivant que l'une ou l'autre de ces utilités prédomine, l'autorité chargée d'exécuter les ouvrages, et l'imputation des dépenses varient ; c'est là l'idée fondamentale et essentielle de la loi nouvelle. En vue de son application, le législateur a non seulement effectué la division des lignes de navigation en quatre classes, il a eu soin de différencier dans chaque classe trois natures de travaux (travaux d'entretien, travaux de rétablissement, travaux neufs), il s'est ingénié, autant

que peut le permettre le cadre rigide d'une loi, à adopter une classification assez souple pour différencier les divers cas d'espèce susceptibles de présenter des degrés différents d'utilité nationale.

Cette classification étant faite, le législateur a entendu laisser à l'Etat la direction des travaux de la première et de la deuxième classe, c'est-à-dire de ceux qui sont d'un intérêt général exclusif ou prédominant. Quant aux travaux de la troisième et de la quatrième classe, c'est-à-dire à ceux ayant un intérêt local prédominant, l'exécution en doit être assumée par des consortiums locaux ; une distinction toutefois existe entre ces deux classes de travaux ; les travaux de la troisième classe ayant pour l'Etat un intérêt d'un certain ordre, que ne présentent pas ceux de la quatrième classe, la surveillance doit en être obligatoirement confiée au corps du génie civil.

On voit déjà, par là, comment le législateur italien fait application des principes directeurs de l'économie nationale, que nous avons rappelés au cours du chapitre II, comment, tout en donnant satisfaction, lorsque le caractère des intérêts desservis le permet, aux idées de décentralisation, il a su résister aux tendances particularistes régionales, lorsqu'un intérêt national majeur est en jeu.

Et, si l'on passe à l'examen des dispositions de la loi qui concernent l'imputation de la dépense, on voit, aussi, comment le législateur a fait application de ces deux principes qui doivent être à la base de toute politique économique ; exiger un concours des intéressés toutes les fois que le travail projeté est pour eux la source des bénéfices spéciaux ; proportionner l'importance de ce concours à l'importance de ces bénéfices.

Nous avons, il est vrai, fait ressortir au chapitre précé-

dent que les degrés respectifs d'utilité générale et d'utilité locale varient tellement d'une espèce à l'autre qu'il convient de ne pas fixer à l'avance la quotité du concours à réclamer des intéressés. Cela est exact, mais on doit reconnaître que le législateur italien s'est efforcé de donner à ces formules une élasticité qui leur permette de s'adapter aux variétés multiples des cas de la pratique.

Pour les voies de la première classe, la totalité des dépenses est mise à la charge de l'Etat. Pour celles de la deuxième classe, tous les travaux d'entretien et de rétablissement sont également à la charge de l'Etat, car, suivant les déclarations du ministre Bertolini, l'Etat, à l'égard de ces voies qui sont des voies nationales de navigation intérieure, a le devoir d'assurer la bonne conservation des ouvrages et aussi de remédier aux conséquences d'un entretien qui avait été si défectueux pendant tant d'années. Quant aux travaux neufs de ces voies, le législateur italien a voulu que les sacrifices consentis par l'Etat aient pour garantie la valeur économique des nouvelles voies, et, tout en maintenant à la charge de l'Etat la majeure partie des dépenses, $\frac{3}{5}$, il a entendu mettre à la charge des intéressés directs les $\frac{2}{5}$ de la dépense. Pour les voies de la troisième classe, la proportion est inversée, les $\frac{3}{5}$ à la charge des consortiums de provinces et communes, les $\frac{2}{5}$ à la charge de l'Etat. Pour les voies de la quatrième classe, les travaux d'entretien et de rétablissement restent entièrement à la charge des intéressés, les travaux neufs pouvant être, de la part de l'Etat, l'objet de concours variant entre $\frac{1}{5}$ et $\frac{2}{5}$ de la dépense. On voit ainsi comment diminuent les charges financières de l'Etat et comment augmentent celles des intéressés suivant que l'intérêt général se réduit et que s'accroît l'intérêt local.

Il est, d'ailleurs, intéressant de se reporter à l'exposé des motifs du projet de loi et aux débats parlementaires pour voir toute l'importance qu'y ont attachée les ministres italiens.

L'exposé des motifs définit ainsi le rôle de l'Etat : « Le rôle de l'Etat est d'indiquer quelles doivent être les voies navigables à construire, d'étudier les raccordements possibles avec les autres moyens de transport, d'élaborer les projets techniques, de recueillir tous les éléments nécessaires, de préparer une action rapide et efficace, mais il doit, dans la plupart des cas, laisser l'initiative de l'exécution aux administrations locales qui doivent en retirer des bénéfices et concourir aux frais.

« De cette façon seulement, on évite toute injustice et on pourra réaliser des entreprises utiles. »

On peut aussi se reporter au discours prononcé à la Chambre le 25 mai 1913 par M. Bertolini, ministre des travaux publics (1).

M. Bertolini rappela que la majorité des financiers, des économistes et des praticiens se montrent favorables au transport par voie d'eau des marchandises encombrantes, de peu de valeur, non sujettes au dépérissement, pouvant supporter de longs délais d'attente, pour lesquelles la rapidité et la régularité ne sont pas indispensables, car, en raison de leur peu de prix, les longs délais de transport n'entraînent pas pour le commerce et l'industrie l'immobilisation d'un trop grand capital. Or, en Italie, la situation du pays est telle que le transport des matières pondéreuses est un transport à l'importation. Dès lors, puisqu'il est vrai, « que les rivières sont des chemins de fer qui mar-

(1) *Actes parlementaires à la Chambre des députés*, p. 4461 et 4462.

chent » suivant l'expression de Pascal, la navigation, en charge, empruntant à la remonte les voies d'eau naturelles, doit lutter contre la force du courant, ce qui détermine une augmentation des dépenses de transport par la voie fluviale ; l'existence des voies d'eau artificielles est donc un bénéfice direct pour les provinces qui en sont dotées ; c'est, dès lors, un devoir de justice de faire contribuer les régions privilégiées aux dépenses qu'entraîne la construction de cette voie.

Parlant du rendement économique des nouveaux travaux, le ministre ajoutait :

« Quelle garantie pouvais-je en trouver, plus sûre que l'initiative, la bonne volonté de concours des régions qui doivent ressentir le bénéfice premier, immédiat, tangible des travaux projetés ? Là d'ailleurs était le moyen de mettre la Chambre en mesure d'approuver rapidement le nouveau projet de loi, puisqu'un concours est ainsi ouvert entre tous les projets de travaux neufs de navigation intérieure, sur la base de la valeur économique que chacun d'eux peut présenter, sur la base des sacrifices volontaires que sont disposés à consentir ceux qui peuvent en retirer des avantages ; le gouvernement n'avait, dès lors, plus besoin de présenter un programme détaillé des travaux, ni, à plus forte raison, un classement échelonné pour leur exécution, ce qui aurait déterminé des dissentiments entre mes collègues, portés naturellement à défendre chacun les travaux de leur région. »

Considérations de justice et considérations d'opportunité furent donc exposées au Parlement italien pour justifier la contribution des intéressés dans les dépenses de travaux publics.

Imposition d'une contribution annuelle de plus-value. — Ce

qui caractérise tout d'abord sur ce point la loi italienne, c'est que la contribution de plus-value, au lieu d'être une contribution en capital versé, une fois pour toutes, est une contribution annuelle ayant le caractère d'un impôt direct et constituant une charge réelle sur les immeubles qui en sont grevés.

Nous avons eu l'occasion au chapitre II, en examinant le projet de loi sur l'expropriation actuellement soumis au Parlement français, de montrer tous les inconvénients que présente la fixation des indemnités de plus-value en capital. L'imposition de contributions annuelles présente ce grand avantage que l'on peut suivre en quelque sorte les changements de valeur des immeubles et atteindre la plus-value dans sa qualité réelle, quelle qu'en soit la variabilité.

D'autre part, le législateur italien a compris que les principaux intéressés à l'ouverture des voies d'eau ne sont pas toujours les propriétaires des terrains limitrophes, il est même des cas (nous l'avons rappelé au chapitre II, p. 113) où les voies nouvelles sont pour les propriétés riveraines une source de moins-value. Il arrive, par contre, fréquemment, que des commerçants et des industriels des régions parfois très éloignées tirent un bénéfice considérable des nouveaux travaux, car ceux-ci augmentent et facilitent le débouché de leurs produits, la voie d'eau nouvelle abrégant le parcours ou rendant plus économique le transport entre les centres de production et les centres de consommation.

Le législateur italien a, dès lors, stipulé que les contributions annuelles de plus-value pourraient être imposées aux commerçants ou industriels en raison des bénéfices qui dériveraient pour eux des installations nouvelles.

Comme des critiques avaient été dirigées contre l'imprécision du texte, M. Bertolini fit remarquer qu'un texte de loi ne pouvait entrer dans le détail de l'extraordinaire variété des cas concrets ; il devait se borner à poser un principe général. Le ministre ajoutait même que le règlement à intervenir en vue de l'application de la loi devrait être sobre de dispositions. Le gouvernement a entendu sur ce point donner aux imposés toute garantie contre le danger d'une sanction injuste et arbitraire en stipulant à leur profit un recours devant la 5^e section du Conseil d'Etat.

Affectation à la couverture financière de l'opération des revenus de la voie d'eau. Caractère temporaire et exceptionnel des péages. — Réduction des taxes perçues sur les usagers au chiffre minimum. — La loi italienne prévoit que les divers revenus de la voie d'eau seront affectés à la couverture des dépenses (remboursement des frais d'exploitation, récupération des dépenses d'entretien, amortissement du capital de premier établissement).

C'est là une mesure que nous avons justifiée au précédent chapitre. Nous voudrions seulement insister ici sur deux principes dont la loi italienne a su faire application.

Aux termes de la loi, dès que les dépenses de premier établissement se trouvent amorties, les contributions annuelles de plus-value cessent d'être perçues. Quant aux taxes d'outillage, elles sont réduites au quantum strictement nécessaire pour couvrir les dépenses d'entretien et d'exploitation.

Le législateur italien, en effet, a compris que le véritable but d'une voie de transport est le développement de la richesse générale, que dès lors il importe d'écarter de son exploitation toute préoccupation de bénéfices et de réduire les taxes d'usage au quantum strictement nécessaire pour couvrir les dépenses.

Un autre caractère essentiel des dispositions admises par le législateur italien est la prépondérance donnée aux taxes d'exploitation proprement dites sur le péage.

Les revenus normaux sont en effet les contributions annuelles de plus-value, les droits perçus pour l'utilisation de l'outillage (halage mécanique, élévateurs, plans inclinés...). les revenus à provenir de la fourniture d'eau pour irrigation ou de la fourniture d'énergie hydraulique (nous ne saurions trop, à cet égard, insister sur l'opportunité de se préoccuper, lorsqu'on étudie les projets de régularisation d'un fleuve, de l'utilisation de la force motrice disponible).

Mais le recours au péage n'est admis qu'à titre tout à fait exceptionnel et temporaire, pour la seule récupération des dépenses supportées par les provinces et les communes se trouvant dans une situation précaire.

Le ministre Bartolini justifia de la manière suivante les dispositions de la loi, dans le discours qu'il prononça à la Chambre le 25 novembre 1909 (1).

« Dans la préparation de ce projet de loi, l'institution de péages (bien entendu pour soutenir les frais occasionnés par de nouveaux travaux) a attiré mon attention. En lisant les actes du récent Congrès de navigation de Saint-Pétersbourg, j'y avais trouvé un rapport très convaincant sur l'opportunité d'instituer des péages dans ce but.

« Si ce qu'on appelle les droits de navigation, qui au fond correspondaient aux péages, avaient été abolis en France par une loi de 1880, par la suite un économiste d'une très grande valeur, Yves Guyot, avait, en qualité de ministre des travaux publics, présenté en 1890 un projet

(1) Voir *débats parlementaires*, p. 4465.

de loi, dans lequel ils étaient admis de nouveau, pour faire face aux frais de création et d'amélioration des voies navigables, et le projet de loi avait obtenu le suffrage unanime de la commission. Successivement une loi du 3 juillet 1900, autorisant la chambre de commerce de Saint-Dizier à contracter un emprunt de cinq millions pour un ouvrage de navigation, et une loi du 23 décembre 1903, autorisant celle de Douai à faire un emprunt de 30 millions pour le nouveau canal du Nord, leur accordaient la faculté d'imposer un péage, correspondant précisément aux annuités nécessaires pour le service des emprunts. Et j'avais été impressionné de ce fait que, tandis que l'article 54 de la Constitution de l'Empire allemand défend explicitement l'imposition de taxes sur les cours d'eau naturels, la loi de 1905 l'admet pour compenser les frais des travaux d'amélioration et d'entretien des voies navigables naturelles. Or, en présence de ces symptômes significatifs d'un changement d'opinion, j'avais eu l'idée de proposer une disposition semblable, mais je l'avais ensuite abandonnée, pensant que beaucoup de membres de cette assemblée auraient été les défenseurs de cette exemption absolue d'impôts qui avait été établie par la loi de 1865. J'ai dû cependant accorder une grande attention aux raisons exposées pendant la dernière discussion du budget des travaux publics par l'honorable Salvatore Orlando, raisons qui sont également chères à l'honorable Toscanelli, à l'honorable Queirolo et aux autres collègues toscans, qui craignent qu'étant donnée leur précaire situation financière, les communes et les provinces de leur région ne puissent en aucune façon assumer la charge des gros frais nécessaires à l'amélioration des voies de navigation.

« D'autre part, étant un vieux défenseur, dans cette

Chambre, du sort financier des communes et des provinces, je ne pouvais que me nuire en proposant pour elles de nouvelles charges sans leur donner des ressources correspondantes. Et voilà, honorables collègues, pourquoi je me suis résolu à proposer l'article additionnel que j'ai eu le plaisir de voir approuvé par la commission.

« L'article admet le péage, mais en établissant de telles conditions que la portée en est beaucoup atténuée ; c'est-à-dire en limitant la concession au recouvrement des frais résultant de travaux nouveaux, non au profit de l'Etat, mais seulement au profit des communes et des provinces qui se trouveraient dans les conditions précaires prévues par la loi des chemins de fer du 12 juillet 1908.

« L'honorable Orlando a fait des vœux pour que les chalands de petit tonnage soient exemptés de péage ; et je ne puis pas ne pas être d'accord avec lui. Il est raisonnable que le péage, même dans une mesure minime, ne soit imposé qu'aux transports dépassant un certain tonnage ; autrement, il serait excessivement vexatoire, sans qu'à la vexation corresponde un revenu important. »

Ces déclarations font ressortir nettement que les droits nouveaux, droits exceptionnels et non temporaires, n'ont en rien le caractère des droits classiques de navigation, droits fiscaux payés par tous et tombant dans la caisse générale des travaux publics ; il s'agit exclusivement de droits de péage, rémunération d'un service rendu.

C'est ce que M. Bertolini précisa à nouveau au cours de la séance du 27 novembre où fut discuté l'article 19 du projet de loi. Une discussion s'étant ouverte (1), M. Bar-

(1) Le député Moschini fit ressortir notamment que le marinier circulerait gratuitement sur certaines sections de canal, que sur

tolini rappela le mouvement qui semblait aujourd'hui se dessiner dans l'Europe entière « non pas pour rétablir le péage comme institution moyen-âgeuse, mais comme contribution des usagers de la voie de navigation dans les charges qu'entraîne sa construction ».

Expropriation par zones. — L'article 22 de la loi de 1865 stipulait déjà que l'expropriation pouvait s'étendre non seulement aux terrains indispensables à l'exécution d'un travail public, mais encore aux propriétés y attachant, dans une zone déterminée et dont l'occupation tendait directement au but du travail.

La loi du 2 janvier 1910 a affirmé ce même principe en stipulant que l'expropriation pourrait s'étendre aux terrains nécessaires ou utiles pour l'établissement des magasins et d'installations commerciales ou industrielles.

Nous avons déjà fait ressortir au chapitre II, à l'occasion de l'examen du projet de loi soumis au Parlement français, toute l'importance de ces dispositions.

Nous nous bornerons à signaler ici l'interprétation très large donnée par le gouvernement italien à cet article au cours de la discussion. Nous avons dit au chapitre II tout l'intérêt qu'il y a pour les industriels voisins des voies d'eau à pouvoir disposer, en dehors même des ports publics, d'installations de transbordement directement reliées à leurs établissements.

C'est pour ces raisons que le Comité de Milan pour la

d'autres sections il devrait au contraire payer des taxes. Les députés Argente, Salvatore et Toscanelli insistèrent sur la nécessité d'accorder la faculté du péage à certaines régions qui ne disposant pas de richesses hydrauliques abondantes, ne pourraient sans le péage, trouver les ressources nécessaires à l'amélioration de leurs voies.

navigation intérieure avait demandé l'extension de la faculté d'expropriation aux terrains nécessaires à la jonction avec les canaux et les fleuves de centres industriels parfois éloignés, de façon à permettre non seulement la création de quais de transbordement, mais aussi l'exécution des organes de transport reliant ces quais aux usines (chemins de fer, tramways, voies funiculaires, aériennes, voies d'eau formant embranchement).

Le gouvernement ne crut pas devoir adopter à cet égard un article spécial, analogue à l'article 15 de la loi prussienne du 1^{er} avril 1905 (cité au chapitre II) ; mais il promit, au cours de la discussion parlementaire, de donner une interprétation large aux dispositions de la loi.

Avances. — La loi italienne a institué tout un système d'avances en vue de la réalisation financière des dépenses d'établissement à la charge des diverses personnes morales, les articles correspondants furent adoptés sans débat. Nous nous bornerons à remarquer que ces avances sont des avances intégralement remboursables en capital et en intérêt (1).

Concession. — Ceux qui suivent le mouvement économique et politique italien, ne peuvent s'empêcher de reconnaître que le gouvernement italien a été fort hardi de réserver dans la loi nouvelle la faculté d'enlever à l'Etat, par le système de la concession, des voies de navigation qui ont essentiellement le caractère de voies nationales.

Si l'on se reporte au discours prononcé à la Chambre

(1) Ces avances diffèrent donc des avances consenties en France depuis 1870 celles-ci comportant, comme nous l'avons dit, une réduction de la charge d'intérêts, au profit de l'Etat, voire même la suppression de toute charge d'intérêts.

par le ministre des travaux publics italien, on voit que le but du gouvernement, en permettant l'institution des concessions était « de remédier (1) à la négligence soit de l'Etat, soit des provinces et des communes intéressées, au cas où des particuliers ou des sociétés privées seraient disposés à substituer leur activité propre à l'inertie des pouvoirs publics ».

La loi comporte, en matière de concession, certaines dispositions intéressantes.

Tout d'abord le gouvernement a eu l'idée d'identifier dans toute la mesure possible l'exploitation des voies fluviales à l'exploitation des voies ferrées, nous disons l'exploitation des *voies fluviales* et non l'exploitation de la navigation, car il est entendu nettement que la navigation reste libre et permise à tous. Ce qui fait l'objet de la concession, c'est non pas l'exercice de la navigation, mais l'usage des ouvrages d'infrastructure et des moyens d'outillage ; c'est ainsi qu'on accorde au concessionnaire le monopole de la traction mécanique sur les canaux. M. Bertolini déclarait dans son discours qu'en poursuivant cette assimilation, il avait entendu faire bénéficier la voie d'eau de l'expérience administrative et législative qu'avait pu donner la pratique des concessions de chemins de fer.

Toutefois, faisant du péage une institution d'un caractère exceptionnel et temporaire, la loi italienne (à l'encontre de ce qui se passe en matière de concessions de chemins de fer) a entendu ne consentir dans aucun cas aux concessionnaires le droit d'en faire application, les seuls revenus qu'il perçoit sont les revenus des taxes d'outillage, les contributions de plus-value, les produits de la vente de l'énergie hydraulique.

(1) Discours prononcé à la séance du 25 novembre 1905, p. 4466.

On a fait souvent à la concession le reproche de paralyser dans leur état actuel des moyens de transport qui ont besoin, pourtant, de se développer parallèlement aux progrès de la technique et aux nécessités commerciales ; on craint, en effet, que le concessionnaire, en se désintéressant du rendement ultérieur de l'outil qui va lui être repris, n'ait qu'un but, celui d'en retirer le maximum de recettes sans se préoccuper de l'avenir.

Dans ce but, la loi italienne implique l'obligation pour le concessionnaire d'exécuter, sous peine de déchéance, les améliorations qui sont considérées comme indispensables au progrès du trafic ; il convient de remarquer que le texte primitif était plus complet, il comprenait l'obligation pour le concessionnaire d'exécuter les améliorations commandées par les nouvelles découvertes de la science.

Certains députés ayant émis la crainte que ces prescriptions ne soient de nature à écarter des concessionnaires, le ministre Bertolini consentit à supprimer ces mots, mais en insistant sur la nécessité de maintenir à la charge du concessionnaire les améliorations commandées par le développement du trafic. Et, après avoir rappelé que les obligations similaires imposées aux concessionnaires des voies ferrées n'ont pas empêché la multitude des demandes, M. Bertolini ajoutait : « Les obligations imposées aux concessionnaires par l'article 26 ont comme contre-partie les droits définis à l'article 18, ce dernier stipulant que les produits et revenus accordés aux concessionnaires servent à assurer non seulement l'amortissement des dépenses de premier établissement, mais encore celui des travaux complémentaires. »

Toutes réserves étant faites, pour les raisons que nous avons exposées sur l'application du système de la conces-

sion, nous devons reconnaître que la loi italienne contient un ensemble de mesures qui sont particulièrement satisfaisantes. Répartition des voies suivant leurs degrés respectifs d'utilité générale et d'utilité locale, répartition des dépenses entre l'Etat et les intéressés au prorata de l'importance des intérêts en jeu, large extension de l'expropriation à tous les terrains nécessaires à l'établissement des installations industrielles ou commerciales, substitution à des indemnités de plus-value en capital de contributions annuelles frappant non seulement les terrains limitrophes mais encore tous les bénéficiaires du nouvel ouvrage, affectation à la couverture financière de l'opération de tous les revenus des nouvelles voies, réduction des taxes d'usage aux chiffres strictement nécessaires pour couvrir les dépenses, institution d'avances remboursables pour faciliter la constitution du capital d'établissement, obligation pour le concessionnaire, sous peine de déchéance, d'exécuter tous les travaux exigés par le développement du trafic ou les changements survenus à la voie d'eau ; ce sont là des dispositions fort heureuses qui doivent retenir l'attention des pouvoirs publics.

CHAPITRE VII

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.

Nous nous sommes efforcé, au cours des pages qui précèdent, de résumer les principes d'ordre économique, administratif et financier, qui doivent servir de base à l'exécution des travaux publics entrepris en matière de ports maritimes ou de voies de navigation intérieure.

L'Etat qui a pour lui la perpétuité doit, plus encore que l'individu, savoir s'imposer des sacrifices momentanés pour provoquer la création de forces productives qui détermineront dans l'avenir un accroissement de la richesse générale ; il doit coordonner ces forces et éviter qu'elles ne s'affaiblissent mutuellement par des rivalités hostiles ; il doit assurer la conservation des résultats acquis en défendant l'unité de la nation, garantie de son indépendance, contre les forces qui tendraient à la dissocier : tendances particularistes régionales excessives, résistances de l'individualisme privé, forces d'attraction vers le dehors menaçant de détruire entre certaines régions du territoire la cohésion nécessaire, forces de pénétration étrangère tendant à détruire l'autonomie de la nation elle-même.

Ce sont là des principes directeurs que Frédéric List et M. Cauwès ont su mettre en évidence et qu'il importe de retenir lorsqu'on veut apprécier l'utilité d'un travail public.

Il ne suffit pas de rechercher si telle œuvre doit être immédiatement productive en elle-même, il importe d'examiner quelle doit être sa répercussion sur l'économie nationale tout entière ; nous nous sommes efforcé de le montrer au cours des chapitres II et III ; nous avons établi combien il est impossible d'établir par avance des formules mathématiques rigoureuses qui, procédant d'un exclusivisme étroit, aboutiraient à une politique de stagnation, et par là même, dans une humanité, où tout arrêt n'est qu'un recul, nous ménageraient dans l'ordre économique les plus douloureux réveils.

La construction d'un ouvrage étant décidée, nous avons brièvement rappelé quels en sont les modes d'exécution possibles. Nous avons montré que l'entreprise et la régie avaient l'une et l'autre leur champ d'application. Quant à la concession, en dehors des considérations de tout ordre, économiques, politiques, ou sociales qui peuvent conduire l'Etat à exploiter une voie de transport sans se préoccuper de la couverture financière de l'entreprise, l'Etat, dans les cas mêmes où il entend rentrer dans les dépenses d'établissement par les perceptions de péages, peut consentir au public des taxes plus réduites qu'un concessionnaire, car ses prélèvements fiscaux lui permettent de tirer de l'accroissement de production provoqué par la voie nouvelle un bénéfice spécial. C'est là un avantage réel de l'exploitation directe sur le système de la concession, le public usager devant retirer de la voie nouvelle un bénéfice d'autant plus grand que les taxes d'usage sont plus réduites.

Nous avons montré toutefois qu'il est des cas où la concession peut se justifier : concessions aux unités administratives, les départements et les communes disposant de moyens fiscaux peut-être plus efficaces et plus immédiats

que l'Etat pour atteindre les créations de richesses — concessions aux chambres ou autres personnes morales publiques, — parfois même, mais, exceptionnellement, concessions à des particuliers.

Il importe, d'ailleurs, toutes les fois qu'on recourt à la concession, d'apporter un soin tout particulier à la rédaction du cahier des charges ; nous avons fait notamment ressortir la nécessité d'y prescrire soit la limitation soit le partage des bénéfices ; nous avons dit aussi la nécessité d'imposer au concessionnaire l'obligation d'exécuter tous les travaux de transformation et d'amélioration nécessaires pour maintenir l'ouvrage au niveau des exigences du trafic et de la technique la plus moderne, étant entendu d'ailleurs, que les cahiers des charges devront nettement définir le régime financier spécial applicable aux travaux complémentaires exécutés en fin de concession.

Puis, abordant l'étude des questions financières, nous avons rappelé toutes les critiques auxquelles a donné lieu la méthode qui consiste à faire appel aux seules ressources ordinaires du Trésor pour la réalisation de la part financière de l'Etat.

Le recours à la concession, lorsqu'il est possible et que les principes d'ordre social, économique ou politique n'y font pas obstacle, apporte une solution satisfaisante du problème financier, mais il est d'autres méthodes qui, sans engager l'Etat pour l'avenir de l'exploitation, permettent à la fois la réalisation rapide des fonds nécessaires à l'exécution des travaux et la répartition des charges entre les générations appelées à en bénéficier.

Après avoir rappelé que la solidarité et l'équité font à l'Etat le devoir d'intervenir dans les dépenses des travaux intéressant l'économie nationale, nous avons montré que

les considérations les plus élémentaires de justice font à ceux qui doivent retirer des travaux publics un bénéfice spécial l'obligation d'y apporter une contribution spéciale. Particuliers dont les établissements sont appelés à tirer du nouvel ouvrage une notable plus-value, villes, départements, chambres de commerce (celles-ci servant en quelque sorte à la réalisation de la contribution financière des usagers) doivent apporter à l'œuvre nouvelle leur quote-part contributive, quote-part variable suivant les espèces, car, d'un travail à l'autre varient les degrés respectifs d'utilité générale et d'utilité spéciale.

Mais, cette quote-part des intéressés réalisée, il reste à constituer la part de l'Etat.

Le procédé de réalisation des fonds du Trésor doit varier suivant la nature même des travaux. S'agit-il de travaux ordinaires, c'est-à-dire de ceux qui doivent être réalisés au fur et à mesure des besoins et sont d'une utilisation immédiate et complète dès leur achèvement, il convient de les payer directement sur les ressources annuelles du budget.

S'agit-il de travaux extraordinaires, de ceux qui ont pour but de préparer l'avenir, de constituer le cadre dans lequel viendront se placer les améliorations successives de l'œuvre, nous avons montré que les considérations d'équité se joignent aux considérations d'opportunité pour justifier à l'égard de ces travaux le recours à l'emprunt.

Emprunt direct ou avances faites par des établissements publics et remboursables par annuités, tels sont les deux systèmes auxquels il est alors possible d'avoir recours. Nous avons rappelé les circonstances qui, au cours de ces quarante dernières années, avaient provoqué le recours à l'un ou l'autre de ces procédés ; nous avons comparé leurs

avantages et leurs inconvénients respectifs, et nous avons sommairement examiné les modalités d'application de l'une ou l'autre de ces méthodes.

L'emprunt direct (le crédit de l'Etat étant le meilleur des crédits) convient au cas d'un vaste programme d'ensemble, car il est alors possible de procéder à l'émission d'un large emprunt appelé à couvrir les dépenses de la masse de travaux. S'agit-il, au contraire, d'entreprises conçues isolément, il ne saurait être question, à l'occasion de chacune d'entre elles, de faire appel au crédit public ; on peut, alors, recourir au système plus simple des avances, celles-ci pouvant être consenties par les départements, par les communes, par les chambres de commerce, par les conseils d'administration des ports autonomes (loi du 5 janvier 1912) et par l'Office national de la navigation.

Nous voudrions, ces principes généraux rappelés, indiquer brièvement comment application peut en être faite aujourd'hui à l'amélioration de notre outillage national dans l'état actuel de nos ports maritimes et de nos voies de navigation intérieures.

S'agit-il des ports maritimes, nous avons eu l'occasion de rappeler que, tout en ne se désintéressant pas de la situation des ports de moyenne ou de minime importance à l'amélioration desquels la solidarité lui fait l'obligation de contribuer, l'Etat a le devoir d'assurer tout spécialement le développement des établissements maritimes de première catégorie qui sont les points de raccordement des grandes voies maritimes et terrestres. Nous avons dit, à cet égard, comment la progression surprenante des tonnages des navires devait nécessairement entraîner la transformation des ouvrages maritimes, ceux-ci étant faits pour la navigation et non la navigation pour eux.

Aménager sur chaque mer un ou plusieurs ports susceptibles, le moment venu, de recevoir, autant que possible à toute heure, des navires de 335 mètres de longueur, 33 m. 50 de largeur, 12 m. 00 de tirant d'eau, telles sont les bases du programme d'amélioration qui concerne les établissements de première catégorie ; nous disons, le moment venu, car, autant il serait de déplorable politique de faire des ouvrages qui ne soient pas susceptibles d'extension et que l'accroissement progressif des tonnages des navires obligerait fatalement à démolir lorsqu'ils sont devenus insuffisants, autant il serait peu conforme aux principes d'une bonne pratique financière de réaliser intégralement, dès aujourd'hui, des ouvrages conçus en vue de tonnages de navires qui ne seront atteints que dans 25 ou 30 ans. Ce qu'il importe, c'est de prévoir l'avenir, d'exécuter immédiatement dans leur teneur définitive les ouvrages qui ne sont pas susceptibles de modification, de modifier, au contraire, progressivement et suivant les besoins les ouvrages qui peuvent faire l'objet de réalisations échelonnées.

Or, si l'on se reporte aux projets les plus récents en cours d'exécution dans les ports maritimes français, on constate que ces projets, établis suivant des programmes d'ensemble (1), conçus non seulement en vue des besoins présents, mais, aussi, des besoins d'avenir, seront de nature à porter notre outillage maritime à la hauteur des exigences commerciales. Que l'œuvre soit terminée, ce serait

(1) V. par exemple : loi du 15 juillet 1910 prenant en considération le programme général d'amélioration et d'extension du port de Bordeaux et de ses accès, loi du 26 août 1913 homologuant le programme général d'amélioration et d'extension du port de Rouen et de ses accès.

enfantin que de le prétendre, ce serait oublier que les développements de trafic et les transformations de la navigation amènent sans cesse à modifier les organismes d'échanges. Mais il importe de reconnaître l'effort accompli au cours de ces dernières années ; il importe aussi de souligner l'importance des résultats qu'on est en droit d'attendre de la loi du 5 janvier 1912 sur le régime des ports de commerce, loi qui permettra, non de réaliser une autonomie absolue, inadmissible, mais, tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'Etat, de hâter la solution de certaines affaires par la décentralisation des décisions, la simplification de procédure et la plus complète unification des services du port

En matière de ports maritimes une question doit spécialement retenir l'attention, c'est le mode de réalisation des fonds du Trésor dans le cas de travaux extraordinaires. Le choix est ouvert entre l'emprunt direct ou les avances. Or, si l'on se reporte (1) aux listes dressées par l'administration des travaux publics par application des conclusions de la commission extraparlamentaire, on voit que le montant total des travaux en cours ou prévus, à exécuter dans les ports maritimes au moyen d'emprunts remboursables par annuités, serait de 178.000.000 de francs. Etant donné le quantum relativement faible de ce chiffre (part de l'Etat), étant donné, d'autre part, qu'il se répartit entre un certain nombre d'établissements maritimes dotés d'organismes locaux jouissant du crédit nécessaire, la solution la plus simple consisterait, pour les travaux extraordinaires des ports maritimes en voie d'exécu-

(1) V. *Ligue maritime française*, numéro de novembre 1913.

tion, à recourir, en cas de besoin, à des avances faites soit par les chambres de commerce, soit, en cas d'application de la loi du 5 janvier 1912, par les conseils d'administration des ports autonomes.

Il nous reste à examiner le cas des voies de navigation intérieure. En pareille matière, la question se pose de remanier entièrement l'exploitation des voies existantes, de coordonner les services qui aujourd'hui s'ignorent, de doter nos canaux et nos fleuves d'un outillage moderne et puissant ; elle se pose, aussi, de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'améliorer certains de nos fleuves, d'élargir et de transformer certains de nos canaux, de compléter notre réseau de navigation intérieure par la création de voies nouvelles (1). On ne saurait trop, à cet égard, insister sur l'importance de l'heureuse initiative prise par les pouvoirs publics en proposant la création de l'Office national de la navigation intérieure.

Cet Office, créé par l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912, permettra de grouper entre eux tous les services des voies d'eau, de les concentrer sous une direction unique, autant que peuvent le permettre la liberté et l'indépendance accordées aux usagers des voies navigables ; il permettra, par la collaboration de tous, d'améliorer l'outillage, de substituer à des procédés archaïques de halage des moyens de traction modernes, il assurera un meilleur rendement du matériel de la batellerie en poursuivant la réglementation des délais de chargement

(1) Voir à cet égard la note remise par M. Charles Dumont, ministre des travaux publics, à M. Caillaux, ministre des finances, le 11 mars 1911 et reproduite dans le rapport de M. le sénateur Aimond sur le projet de budget du ministère des travaux publics.

et de déchargement, l'établissement de graphiques de marche ; il s'efforcera de résoudre ce problème, d'une importance essentielle, qu'est le raccordement des voies d'eau et des voies de fer. Mais, nous estimons que là ne doit pas se borner le rôle de l'Office national de la navigation ; la création de cet organisme est susceptible, nous l'avons montré, d'apporter une solution heureuse aux problèmes financiers que soulève l'exécution des travaux d'amélioration du réseau de navigation intérieure. Ce qui fait, en effet, la complexité de ces problèmes, c'est la multiplicité des organismes locaux intéressés à la création des voies nouvelles ou à la transformation des voies existantes. L'Office de la navigation doit précisément, et d'accord avec eux (car il ne saurait se passer de leur collaboration), permettre de réaliser entre ces organismes la cohésion nécessaire. Doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, pourquoi l'Office ne jouerait-il pas au point de vue financier un rôle analogue à celui des conseils d'administration des ports maritimes institués par la loi du 5 janvier 1912 ?

Qu'on lui donne comme à ces conseils la disposition des ressources diverses de la voie d'eau : produits de l'outillage public, produits des péages locaux destinés à payer les dépenses de transformation ou de création des voies (car nous avons montré que si les droits fiscaux de navigation avaient soulevé des critiques, les péages étaient admis par les intéressés eux-mêmes), produits des taxes dont la perception est régulièrement autorisée, produits du domaine public (et à cet égard nous pourrions citer, comme dans la loi italienne du 2 janvier 1910, les revenus à provenir de la fourniture d'eau pour irrigations ou de la fourniture d'énergie hydraulique), produits des contri-

butions de plus-value, subsides des particuliers, des établissements publics, des communes, des départements, subsides de l'Etat.

En matière de travaux ordinaires les subsides de l'Etat consisteraient dans les dotations budgétaires normales de ces travaux. En matière de travaux extraordinaires nécessitant le recours à l'emprunt, la solution la meilleure serait de faire procéder aux emprunts par l'Office de la navigation lui-même ; ce dernier bénéficiant en tant qu'organisme d'Etat d'un crédit comparable à celui de l'Etat lui-même, on réaliserait ainsi les avantages de l'emprunt direct sans avoir à redouter d'atteindre le crédit public par des appels incessants à ce crédit ; les subsides de l'Etat à l'égard des travaux extraordinaires consisteraient dès lors dans les annuités (y compris amortissement et intérêts) des emprunts contractés par l'Office à la charge de l'Etat.

Telle est la méthode financière à laquelle il nous semble qu'on pourrait utilement avoir recours.

Nous voudrions, en terminant, rappeler tout l'intérêt que présente la loi italienne du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure.

Qu'une loi semblable s'impose en France, nous ne le croyons pas, car étant donné le développement de notre réseau de voies navigables, les grands travaux restant à entreprendre constituent des cas d'espèce trop peu nombreux pour qu'il semble opportun et utile d'en subordonner l'exécution au cadre rigide d'une réglementation générale. Il convient d'examiner les divers projets, au fur et à mesure qu'ils se préparent, tout en s'inspirant dans chaque cas des principes qu'a su codifier le législateur italien. Nous voudrions notamment retenir de la loi ita-

lienne l'extension du droit d'expropriation, la modalité et l'extension des contributions de plus-value.

La plupart des nations reconnaissent aujourd'hui la nécessité, si l'on veut faire œuvre utile, d'étendre l'expropriation à tous les terrains nécessaires pour l'établissement des installations publiques nécessaires à la bonne exploitation des ouvrages projetés.

Quant aux contributions de plus-value imposées à ceux-là mêmes qui retirent des nouveaux ouvrages un bénéfice spécial et notable, elles se justifient d'elles-mêmes par des considérations d'équité ; le législateur italien, toutefois, a compris que cette même équité conduit à frapper, non seulement, les propriétaires des terrains limitrophes, mais aussi les commerçants et les industriels, que l'éloignement de leurs établissements n'empêche pas de tirer des ouvrages nouveaux des plus-values souvent considérables ; il a, d'autre part, pensé que si l'on veut éviter l'arbitraire et aboutir à des indemnités effectives, il faut proscrire nettement la fixation de l'indemnité en capital fixée d'avance ; il a, dès lors, adopté le système de contributions annuelles analogues à des impôts directs.

C'est là le meilleur moyen d'atteindre la plus-value dans ses fluctuations variables, c'est le seul pour l'atteindre effectivement.

S'il nous était permis, en terminant, de formuler un vœu, ce serait que le législateur français, appelé à se prononcer sur le projet de loi portant modification de la loi de 1841 sur l'expropriation, fasse application de ces principes. Le projet voté par la Chambre le 30 juillet dernier et actuellement en instance devant le Sénat, contient, au

(1) Voir à cet égard, Rapport au Sénat de M. le sénateur Trouillet sur le budget des travaux publics de 1913.

point de vue de l'expropriation par zone, les prescriptions les plus heureuses ; mais, en ce qui concerne l'application de la plus-value, les dispositions de ce projet, d'ailleurs disjointes par la Chambre, tendent à proposer à titre principal la fixation, par le jury et d'avance, des indemnités de plus-value. Nous craignons que ce système ne puisse aboutir à des résultats effectifs, le jury étant nécessairement conduit à faire bénéficier le riverain de l'indétermination qui pèse sur la quotité de plus-values à venir. Nous préférierions soit le retour au texte primitif déposé par le gouvernement (expropriation pour plus-value non plus à titre subsidiaire mais à titre principal), soit, mieux encore, l'adoption d'un texte analogue au texte italien, texte qui, d'une part, fait application de l'indemnité de plus-value, non seulement aux propriétaires riverains, mais aussi à tous ceux qui retirent des travaux un bénéfice spécial ; texte qui, d'autre part, institue le recouvrement de l'indemnité de plus-value sous forme de contributions annuelles.

Nous arrêterons là ces quelques considérations ; nous n'avons pu avoir la prétention, dans un cadre aussi restreint, d'examiner, dans tous leurs détails, les questions multiples et complexes que soulève, dans l'ordre économique, administratif et financier, l'exécution des travaux des ports maritimes et canaux ; nous avons seulement voulu formuler et coordonner quelques idées qui nous ont semblé de nature à faciliter l'examen de problèmes dont la solution est aujourd'hui d'une particulière actualité.

ANNEXE

LOI ITALIENNE DU 2 JANVIER 1910 SUR LA NAVIGATION INTÉRIEURE.

CHAPITRE PREMIER

ART. 1. — Les fleuves, les lacs et les canaux, aptes à la navigation, sont groupés en quatre classes.

Appartiennent à la première classe ceux dont la navigation présente un intérêt dominant de défense militaire.

Appartiennent à la seconde classe les fleuves, lacs et canaux qui, seuls ou reliés entre eux, constituent des lignes principales de navigation aboutissant soit à des ports de mer, soit à des ports assimilés aux ports maritimes et servant au trafic d'une partie étendue de territoire.

Appartiennent à la troisième classe ceux qui, tout en ne remplissant pas les conditions précédentes, servent au trafic commercial de centres habités, importants par l'industrie et les produits agricoles.

Tous les autres sont de la quatrième classe.

ART. 2. — Pouvoir est donné au gouvernement royal, pendant une période de 5 ans à dater de la promulgation de la présente loi, de procéder à l'inscription dans leur classe respective des voies navigables existantes ou à construire. Ces 5 ans écoulés, aucune nouvelle inscription ne pourra être faite et aucune modification ne pourra être apportée aux inscriptions susvisées à moins d'une loi.

L'inscription est faite moyennant un décret royal rendu sur la proposition du ministre des travaux publics :

a) De concert avec le ministre de la guerre et de la marine pour les voies navigables à comprendre dans la première classe ;

b) De concert avec le ministre de la marine et le ministre de l'agriculture et du commerce, pour les voies navigables à comprendre dans la seconde classe ; avec le ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, seul, pour celles à comprendre dans la troisième classe, les conseils provinciaux intéressés entendus.

Les voies artificielles d'une nature quelconque, existantes ou à construire, quels que soient les groupements ou les personnes auxquels elles appartiennent, peuvent être placées dans les voies navigables, conformément à la présente loi, sous réserve des droits de propriété.

Pour les voies d'eaux artificielles qui sont la propriété de l'Etat, la classification a lieu de concert avec le ministre des finances.

ART. 3. — Les travaux qui ont pour unique objet la navigation se divisent en travaux de rétablissement, en travaux d'entretien et en travaux neufs.

Les travaux de rétablissement sont ceux qui ont pour but de rétablir dans les voies navigables, dans les ports, dans les ouvrages et installations, les dimensions, formes et conditions primitives qu'ils peuvent avoir perdues par une cause quelconque ou par accident.

Les travaux d'entretien consistent dans tous les travaux nécessaires :

a) Pour conserver dans les voies navigables l'état propre à l'exploitation de la navigation en maintenant les dimensions et les formes des voies mêmes, ainsi que des ports

et des quais, les édifices, les écluses, les ascenseurs, les plans inclinés et autres moyens similaires ;

b) Pour rendre sûre la navigation en établissant des signaux aux endroits dangereux, conformément aux dispositions qui seront établies par le règlement.

Les travaux neufs sont ceux qui ont un des buts suivants :

a) Améliorer, agrandir, modifier les voies navigables existantes ou leurs installations ;

b) Etendre la navigation à d'autres fleuves ou parties de fleuve, à d'autres lacs, à d'autres canaux ou parties de canaux ;

c) Construire de nouveaux canaux de navigation, de nouveaux ports et quais ou des installations servant à la navigation et au chargement ou déchargement des marchandises.

CHAPITRE II. — Dépenses des travaux de navigation.

SECTION I. — *Dépenses des voies navigables de la première classe.*

ART. 4. — Tous les travaux dont il est question au présent article, pour les voies navigables de la première classe, sont à la charge exclusive de l'Etat.

SECTION II. — *Dépenses des voies navigables de la seconde classe.*

ART. 5. — Pour les voies navigables comprises dans la seconde classe, les travaux de rétablissement et d'entretien sont à la charge exclusive de l'Etat.

Les travaux neufs sont exécutés par l'Etat, mais les dépenses y relatives sont pour les trois cinquièmes à la

charge de l'Etat et pour les deux autres cinquièmes à la charge des provinces et communes intéressées, en proportion de leur intérêt respectif évalué selon les prescriptions qu'établira le règlement à intervenir pour l'exécution de la loi.

Lorsqu'au lieu des travaux de rétablissement, il est préférable d'avoir recours à des travaux neufs, on déduit des frais du travail neuf la somme qui aurait été nécessaire pour le travail de rétablissement, et cette somme reste exclusivement à la charge de l'Etat.

ART. 6. — Un décret royal rendu sur la proposition du ministre des travaux publics, de concert avec le ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, les conseils provinciaux et communaux entendus, approuve la désignation des provinces et communes bénéficiant des nouveaux travaux et fixe la quote-part de leurs contributions respectives.

Ce décret est susceptible de recours devant la cinquième section du Conseil d'Etat.

ART. 7. — Le décret royal dont il est question au présent article fixe provisoirement la contribution de chaque province et de chaque commune d'après le montant des dépenses prévues au projet d'exécution. Ces contributions sont payées en cinq annuités, la première annuité étant versée l'année qui suit la mise en chantier des travaux.

Si, toutefois, le projet d'exécution assigne une durée supérieure à cinq ans pour l'achèvement des travaux, le nombre des annuités dont il est question au précédent paragraphe sera augmenté en proportion.

Les travaux étant achevés, la répartition des quotes-parts contributives sera définitivement arrêtée en propor-

tion des dépenses effectives. Dans le cas d'économie sur les dépenses prévues, les sommes prélevées en trop sur les provinces et les communes seront remboursées ; en cas d'excédent de dépenses, une contribution supplémentaire leur sera réclamée, laquelle ne pourra être répartie en moins de cinq annuités ; un décret du ministre des travaux publics, de concert avec celui du Trésor, interviendra en la matière.

SECTION III. — *Dépenses des voies navigables
de la troisième classe.*

ART. 8. — Pour les travaux de rétablissement, d'entretien et pour les travaux neufs des voies navigables de la troisième classe, on a recours au consortium obligatoire des provinces et communes intéressées.

L'Etat concourt dans les dépenses y relatives dans la mesure des deux cinquièmes, la surveillance des travaux est confiée au jury civil ; l'Etat peut proportionner ses versements à l'état d'avancement des travaux certifié par le bureau compétent du génie civil.

ART. 9. — Le ministre des travaux publics a la faculté d'accepter que le consortium avance la quote-part due par l'Etat pour les travaux de rétablissement et pour les travaux neufs.

La restitution est faite en un nombre maximum de cinquante annuités, comprenant l'amortissement et l'intérêt des avances.

Ces annuités, qui sont imputées sur les fonds, dont il est question à l'article 35, sont engagées par le décret ministériel qui approuve le projet et la convention.

ART. 10. — Un décret royal rendu sur la proposition du ministre des travaux publics, de concert avec le ministre de

l'agriculture, de l'industrie et du commerce, les conseils provinciaux et communaux entendus, porte constitution du consortium et répartit les charges entre les membres du consortium en proportion de leur intérêt, celui-ci étant évalué d'après les règles fixées par le règlement à intervenir.

Contre ce décret royal est admis le recours à la cinquième section du Conseil d'Etat.

ART. 11. — L'assemblée du consortium est constituée par les délégués des provinces et des communes qui le composent, le nombre des délégués étant proportionnel à la part de ces provinces et ces communes dans les charges.

Peuvent être admis à faire partie du consortium les autres personnes morales ou personnes juridiques, les sociétés civiles, industrielles et commerciales légalement constituées et les simples particuliers qui en font la demande, leur représentation au consortium étant proportionnée à l'importance de leurs contributions.

Aux assemblées du consortium peut toujours intervenir, sans voix délibérative, un fonctionnaire délégué par le ministre des travaux publics.

Les délibérations des assemblées consortielles sont réglées et rendues exécutive dans les formes et avec les formalités prescrites par l'administration des provinces.

Le préfet et la junte provinciale de la province dans laquelle le consortium a son siège exercent respectivement leurs attributions sur les consortiums et sur les assesseurs privés.

ART. 12. — Quand l'assemblée des délégués ne remplit pas toutes les charges qui lui incombent ou compromet l'économie, le bon ordre et le but du consortium, elle peut être dissoute moyennant un décret royal rendu sur

la proposition du ministre des travaux publics, après avis du Conseil d'Etat.

Il devra être procédé à la reconstitution de cette assemblée dans un délai de trois mois, pendant lequel l'administration du consortium sera confiée à une commission extraordinaire composée de trois membres qui seront nommés par le même décret royal.

SECTION IV. — *Dépenses des voies navigables
de la quatrième classe.*

ART. 13. — Pour tous les travaux de rétablissement, d'entretien et pour tous les travaux neufs des voies navigables de quatrième classe, on a recours à des consortiums constitués librement entre les provinces, communes et autres corps constitués, les sociétés commerciales, industrielles et agricoles, et les simples particuliers, voire même seulement entre des particuliers et des groupements de particuliers.

L'Etat peut concourir aux dépenses des travaux de rétablissement et des travaux neufs moyennant une contribution qui ne peut être inférieure à un cinquième et supérieure à deux cinquièmes.

Le règlement à intervenir pour l'exécution de la présente loi établira les règles à suivre pour la formation et l'administration des consortiums de même que pour la répartition des dépenses.

ART. 14. — Le consortium peut être déclaré obligatoire pour les travaux de rétablissement et les travaux neufs moyennant un décret du ministre des travaux publics, pourvu que les représentants d'au moins un cinquième des intéressés en aient exprimé le désir formel.

Dans ce cas le concours de l'Etat est obligatoire et l'article 9 est applicable.

CHAPITRE III. — Produits et taxes de navigation.

ART. 15. — Dans les six mois à dater du décret d'approbation du projet d'exécution des nouveaux travaux, il peut être procédé, sous réserve de l'observation des formalités légales, à l'expropriation des terrains qui sont nécessaires ou utiles pour établir des quais en prévision d'un plus grand mouvement commercial ; et de ceux qui, se trouvant dans le voisinage des quais, pourraient être réservés pour des magasins et de futures installations commerciales ou industrielles.

L'indemnité due à l'exproprié doit représenter le prix de l'immeuble d'après sa valeur et son état actuels, indépendamment de l'avantage spécial qui doit résulter pour lui des nouveaux travaux de navigation.

ART. 16. — Est donnée la faculté d'imposer une contribution annuelle aux propriétaires d'immeubles limitrophes ou contigus à la voie navigable et aux commerçants ou industriels, en proportion du bénéfice direct qui dériverait pour eux de l'installation projetée.

Le règlement contiendra des règles à suivre pour déterminer l'importance et la durée de cette contribution qui sera perçue dans les formes et avec les privilèges établis pour les impôts directs et qui constituera une charge réelle sur les immeubles qui en seront grevés.

Recours à la cinquième section du Conseil d'Etat est admis contre l'acte fixant les impositions dont il est question au présent article.

ART. 17. — Pour l'amarrage, pour le halage mécanique, pour le service de passage aux écluses, pour le service des élévateurs, des plans inclinés et des autres installations

similaires, des droits spéciaux sont admis dans les mesures et dans les limites que le règlement déterminera.

Ces taxes seront établies et modifiées par des décrets royaux rendus sur la proposition du ministre des travaux publics, d'accord avec le ministre des finances et le ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, le conseil supérieur des travaux publics et le Conseil d'Etat entendus.

Le recours à la cinquième section du Conseil d'Etat est admis contre ces décrets.

ART. 18. — D'après les dispositions à établir par les règlements, ces contributions et droits et les revenus qui, pendant la période de cinquante ans, pourront être retirés soit de quantités d'eau nouvelles ou supplémentaires utilisables pour l'irrigation, soit d'énergies hydrauliques nouvelles produites par l'exécution d'un nouvel ouvrage de navigation, seront employés à amortir le capital d'établissement et à rembourser les frais d'exploitation ainsi que ceux d'entretien et d'amélioration des installations en diminuant proportionnellement les quotes-parts de frais qui sont à la charge de l'Etat, des provinces et des communes intéressées.

Quand les fournitures d'eau ou d'énergie se produiront sur un canal appartenant à un particulier, un dixième des produits est attribué au groupement auquel appartient le canal.

Dès que le capital d'établissement sera amorti :

a) Les contributions définies à l'article 16 cesseront, mais elles pourront être rétablies pour l'exécution d'ouvrage d'amélioration ou de travaux additionnels ;

b) Les taxes dont il est question à l'article 17 seront diminuées proportionnellement, continuant à être perçues

seulement pour faire face aux frais du service et au remboursement des dépenses d'entretien et d'amélioration des travaux ;

c) La partie des bénéfices provenant d'une augmentation des fournitures d'eau ou d'énergie hydraulique, attribuée à l'amortissement du capital d'installation sera répartie pendant cinquante ans entre les corps constitués qui auront concouru à la dépense en raison de leurs quotes-parts perspectives.

Une fois les cinquante ans échus, les bénéfices provenant des fournitures d'eau ou d'énergie reviendront en tout cas totalement à l'Etat.

ART. 19. — Quand les provinces et les communes intéressées dans les dépenses des travaux neufs de navigation se trouvent dans les conditions dont il est question à l'article 5, § 6, de la loi du 12 juillet 1908, on admet la perception sur les voies navigables de 2^e, 3^e et 4^e classes d'une taxe temporaire de péage par tonne kilométrique de marchandise transportée, selon les règles et dans les limites à déterminer par le règlement. Ces taxes qui seront établies et modifiées dans les règles définies à l'article 17, second paragraphe, cesseront d'être appliquées quand, en tenant compte des produits dont il est question à l'article 18, les quotes-parts des dépenses à la charge des provinces et des communes, telles qu'elles sont définies aux articles 58 et 13 seront remboursées.

CHAPITRE IV. — Avance des dépenses des travaux de navigation.

ART. 20. — Est autorisée la constitution de sociétés entre provinces, communes, chambres de commerce, sociétés commerciales, industrielles et agricoles, et simples

particuliers, et même seulement entre corporations privées, ou entre simples particuliers, dans le but d'avancer les sommes nécessaires pour de nouveaux travaux de navigation.

L'acte qui constitue la société et ses statuts seront approuvés moyennant un décret royal rendu sur la proposition du ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, d'accord avec les ministres des travaux publics et du Trésor, après avis du Conseil d'Etat.

ART. 21. — Le contrat d'avance a lieu entre l'Etat et la société pour les lignes navigables de la première et de la seconde classe, entre la société et les consortiums intéressés pour les lignes de la troisième et de la quatrième classe.

Quand le contrat intervient entre la société et l'Etat, le remboursement est fait par annuités (comprenant la quote-part d'amortissement et des intérêts) dont le nombre ne dépasse pas cinquante, à moins qu'il n'y ait une convention diverse de la société avec les provinces et les communes qui participent à la contribution, pour leurs parts respectives, si l'avance est faite pour les voies navigables de deuxième classe. Dans ce cas, l'obligation de l'Etat au remboursement est limité aux trois cinquièmes seulement, la créance que l'Etat a envers les provinces et les communes intéressées à la voie navigable pour laquelle on contracte l'avance, restant cédée, pour les deux autres cinquièmes, avec les privilèges y relatifs mais sans garantie.

ART. 22. — Lorsque le contrat est conclu entre la société et le consortium, l'obligation de la restitution incombe uniquement au consortium, il peut céder la créance dépendant du concours de l'Etat, mais l'Etat n'est obligé de payer que dans la mesure, selon les modes et dans les délais dépendant des engagements déjà pris avec le consortium.

ART. 23. — Les contrats d'avances ne peuvent être définitifs et suivis d'exécution que s'ils ont été approuvés par le gouvernement, celui-ci ne devant les approuver que suivant les disponibilités des fonds existants.

L'approbation est donnée moyennant un décret royal, sur la proposition du ministre des travaux publics, de concert avec le ministre du Trésor après avis du Conseil d'Etat.

CHAPITRE V. — Concession des travaux
et moyens de navigation.

ART. 24. — Peuvent faire l'objet de concession le rétablissement, la construction et l'entretien des ouvrages, l'installation et l'exploitation des moyens nécessaires à la navigation, avec le droit exclusif pour le concessionnaire de percevoir les revenus et les droits définis au chapitre III de la présente loi, à l'exception des taxes de péage dont il est question à l'article 19.

Dans le cas où un supplément serait nécessaire, on peut accorder aux concessionnaires une subvention annuelle divisible entre l'Etat et les autres corps constitués, proportionnellement aux charges qui leur sont respectivement imposées par la loi, chacun d'eux restant engagé seulement pour sa propre part. Dans ce cas, les dispositions de l'article 19 sont applicables pour la part à la charge des entités intéressées.

ART. 25. — La concession a une durée qui ne peut être inférieure à cinquante ans ni supérieure à soixante-dix ; trente ans après la date où a commencé le recouvrement, même partiel, de revenus et de taxes, ou après le délai minimum établi dans l'acte de concession, l'Etat a la faculté d'en faire le rachat, à n'importe quelle époque,

aux conditions de l'article 284 de la loi du 20 mars 1865, en tenant compte des produits obtenus et en se conformant aux règles établies par les articles 8 et 9 de la loi du 12 juillet 1908 soit pour ce qui concerne les litiges, leurs conséquences, et la fixation arbitrale de l'indemnité.

ART. 26. — Le concessionnaire a le droit de préemption pour de nouveaux travaux et de nouvelles installations dans la même voie de navigation, dans le cas où, le conseil supérieur des travaux publics entendu, un décret ministériel déclare l'opportunité de ces nouveaux travaux ou de ces nouvelles installations.

Le concessionnaire peut recourir contre ce décret devant la cinquième section du Conseil d'Etat.

Il est cependant tenu, sous peine de déchéance, d'exécuter dans les travaux et dans les installations concédées, les changements dépendant du développement du trafic, des modifications survenues dans le cours d'eau et, en général, de n'importe quelle cause, même fortuite et de force majeure.

ART. 27. — La demande de concession doit être accompagnée :

a) Du projet d'exécution des travaux de rétablissement et des travaux neufs avec l'indication des délais dans lesquels ils doivent être commencés et achevés ;

b) D'un rapport indiquant la nature des travaux d'entretien et la dépense moyenne annuelle présumée ;

c) D'un plan financier indiquant le devis des travaux de rétablissement et des travaux neufs, des frais moyens annuels d'entretien, ainsi que du montant approximatif des revenus et des taxes d'exploitation.

Le requérant doit en outre démontrer qu'il dispose des moyens financiers nécessaires pour l'entreprise et doit verser une caution.

ART. 28. — La concession est faite moyennant un décret royal, sur la proposition du ministre des travaux publics, d'accord avec celui de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, et avec le ministre du Trésor, sur avis conformes du conseil supérieur des travaux publics et du Conseil d'Etat. Pour les travaux et pour les installations à effectuer dans les canaux navigables patrimoniaux, le décret royal de concession doit en outre être pris d'accord avec le ministre des finances.

Pour les concessions relatives aux lignes de la troisième et de la quatrième classe le consentement des représentants du consortium est en outre nécessaire. Ce consentement ne sera pas nécessaire pour les lignes navigables de la troisième classe, quand il y aura lieu de faire application des dispositions dont il est question au paragraphe 1^{er} de l'article 12.

ART. 29. — La détermination des annuités ou des subventions annuelles dont il est question aux articles 9, 21 et 24 est faite suivant la règle du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi du 12 juillet 1908.

Les dispositions du dernier paragraphe de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1908 sont applicables à toutes les obligations émises par les sociétés par actions, concessionnaires des travaux et moyens de navigation.

CHAPITRE VI. — Dispositions générales et transitoires.

SECTION I. — *Dispositions générales.*

ART. 30. — Lorsque la sécurité et la régularité de l'exploitation le permettent, sont obligatoires les raccordements et les embranchements des ports et des quais, des

lacs et des fleuves avec les lignes de chemins de fer ou de tramways les plus proches :

a) Quand les exploitants de ces voies ferrées, de ces voies de tramways ou des voies de navigation font la demande de les exécuter à leurs propres frais.

b) Quand le ministre des travaux publics en aura déclaré l'opportunité. Dans ce cas, les raccordements et les embranchements sont compris dans les travaux neufs définis à l'article 3, et les exploitants des voies ferrées ou de voies de tramways raccordées ou embranchées et des voies de navigation et des établissements qui se servent des raccordements et embranchements sont tenus de contribuer en proportion de leurs avantages respectifs, dans la mesure et suivant les règles à établir par le règlement.

ART. 31. — L'approbation, de la part de l'autorité compétente, des projets des travaux ayant pour unique objet la navigation vaut, au point de vue des effets légaux, déclaration d'utilité publique.

Les projets d'exécution des ouvrages, dont il est question aux articles 8 et 13, étudiés par les consortiums, sont approuvés par le ministre des travaux publics, suivant les règles en usage pour les travaux exécutés par ce ministère.

ART. 32. — Les quotes-parts dues par les provinces et communes, en application de la présente loi, sont versées suivant les règles établies pour les impositions foncières.

Les contributions à la charge des autres groupements des sociétés ou des simples particuliers se recouvrent dans les formes et avec les privilèges des impôts publics.

ART. 33. — Rien n'est changé aux attributions données au ministre des travaux publics par les lois en vigueur en ce qui concerne la police de la navigation sur les fleuves, les lacs et les canaux.

A la navigation sur les fleuves et canaux sont étendues les règles en usage pour la navigation sur les lacs.

ART. 34. — Quiconque exécutera dans les fleuves, lacs et canaux, des travaux ou des installations, en vue de servir à la navigation, sans en avoir obtenu la concession ou sans avoir été autorisé par le gouvernement, encourra une amende de 100 livres à 3.000 livres, la confiscation de ces travaux et de ces installations, sans préjudice du droit pour l'autorité compétente d'ordonner la remise des lieux en l'état primitif.

Le contrevenant sera en outre tenu au remboursement des préjudices qu'il aura occasionnés à l'exploitation légale des travaux et des installations existant sur la voie navigable.

ART. 35. — Des lois spéciales autoriseront les sommes nécessaires pour l'exécution des travaux neufs sur les voies navigables de la 1^{re} et de la 2^e classe, ces sommes seront inscrites dans la partie extraordinaire du budget du ministère des travaux publics.

Il est pourvu aux travaux d'entretien à l'aide des fonds inscrits dans la partie ordinaire du même budget.

Pour les travaux de rétablissement des fleuves, lacs et canaux navigables de la première et de la seconde catégorie, est autorisée la dépense de 10 millions de livres à inscrire : pour 3 millions à chacun des exercices 1910-1911 et 1911-1912, et pour 4 millions sur l'exercice 1912-1913, sur les chapitres extraordinaires dudit budget. Les susdits crédits seront constitués dans chacun de ces exercices pour 1 million à prélever sur les sommes désignées à l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1906 ; pour 2 millions, dans chacun des exercices 1910-1911 et 1911-1912, et pour 3 millions dans l'exercice 1912-1913 sur les disponibilités dudit article.

Le gouvernement est autorisé à accorder des subventions et des concours pour les travaux des voies navigables, conformément aux règles de la présente loi dans la limite d'un million pour l'exercice 1910-1911 et dans la limite qui sera fixée chaque année par la loi de finances pour l'exercice suivant.

Dans l'état de prévision seront inscrits annuellement, dans des chapitres distincts, les concours des corps intéressés aux travaux des lignes navigables de première et seconde classe, les contributions, les taxes et les produits définis par la présente loi.

ART. 36. — Par décret du ministre des finances et du ministre des travaux publics, peut être autorisé :

a) L'exemption du droit proportionnel d'enregistrement et l'application du seul droit fixe d'une lire, établi par l'article 5 de la loi du 29 juin 1873, en ce qui concerne les contrats d'avance, les actes de concession et les actes constitutifs de sociétés dont il est question aux articles 9, 20 et 21 de la présente loi.

b) L'application des dispositions de l'article 92 de la loi du 20 mars 1865 aux actes d'acquisition et d'expropriation des terrains et immeubles nécessaires pour la construction et le développement des ouvrages de navigation.

SECTION II. — *Dispositions transitoires.*

ART. 37. — Pendant une période de 5 ans à dater de la publication de la présente loi, l'Etat continuera à pourvoir, à sa charge exclusive et suivant la règle de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1904 à tous les travaux d'entretien, lesquels ont pour unique objet la conservation de la navigabilité et de la sécurité de la navigation sur les fleuves, lacs et canaux compris dans la troisième et la quatrième classe,

mais actuellement inscrits parmi les ouvrages hydrauliques de première ou de seconde catégorie en vertu de la loi du 20 mars 1865.

ART. 38. — Quand, au lieu des travaux de rétablissement définis à l'article 35, il sera préférable d'exécuter des travaux neufs, il conviendra de déduire du montant des travaux neufs la somme nécessaire pour l'exécution des travaux de rétablissement, celle-ci étant payée par l'Etat au consortium qui exécutera les travaux neufs.

ART. 39. — Pour les ports et les quais des lacs et des fleuves compris dans les lignes de navigation qui, au moment de la publication de la présente loi, se trouvent déjà classés comme ports maritimes, restent en application les dispositions de la loi du 2 avril 1885 et de la loi du 25 juillet 1904, jusqu'à ce que, à l'égard de ces ports et de ces quais, il ait été pourvu à la classification définie à l'article 2 ; resteront définitivement attribuées à ces ports et quais les sommes qui leur ont été attribuées en conformité de la loi du 14 juillet 1907.

ART. 40. — Au texte unique de la loi du 25 juillet 1904 sont apportées les modifications suivantes :

a) L'article 4 est ainsi modifié : sont à la charge de l'Etat les travaux qui ont pour unique objet la conservation du lit des fleuves frontières.

Les Etats supportent simplement les dépenses nécessaires pour les canaux artificiels patrimoniaux, à moins de conventions spéciales contraires.

b) Les facultés attribuées au préfet par les articles 95, 97 et 101 sont exercées par le ministre des travaux publics pour les cours d'eau navigables.

c) Sont abrogés le paragraphe C de l'article 5, des arti-

cles 13, 70, 77 et les autres dispositions contraires à la présente loi.

ART. 41. — Le gouvernement du roi est autorisé :

a) A substituer, supprimer et modifier les règlements dont il est question aux articles 78 et 92 de la loi du 25 juillet 1904.

b) A réunir en un texte unique les dispositions des lois relatives à la navigation et à la flottabilité sur les fleuves, lacs et canaux, en ce que ces dispositions ne sont pas contraires à la présente loi.

Vu :

Le Président de la Thèse,
CARPENTIER.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	VII
CHAPITRE PREMIER. — De la nécessité pour les Etats de développer leur puissance économique concurremment à leur puissance militaire.	I
CHAPITRE II. — Du rôle de l'Etat en matière de travaux publics	33
§ 1. — L'Etat doit se préoccuper de développer les forces productives de la nation.	34
§ 2. — L'Etat a le devoir de coordonner les forces productives de la nation. Le rail et la voie d'eau	45
§ 3. — L'Etat doit préserver l'unité nationale contre les forces qui tendraient à la dissocier.	60
1° L'Etat doit défendre l'unité nationale contre certaines tendances particularistes régionales.	61
A. — Du devoir pour l'Etat de doter toutes les parties du territoire des facilités indispensables de la vie sociale	61
B. — De l'erreur commise par ceux qui parlent de l'éparpillement des crédits des ports maritimes	63
C. — Du devoir pour l'Etat de conserver sur l'établissement et sur la gestion de l'outillage public un pouvoir supérieur de direction et de contrôle.	68
a) Des questions soulevées par l'exécution et l'exploitation des ports maritimes	69
Des dimensions à admettre pour les ports de première catégorie	71

De la nécessité de l'intervention de l'Etat. . .	80
Loi du 5 janvier 1912 sur le régime administratif des ports.	83
b) Des questions soulevées par l'exécution et l'exploitation des canaux	86
De la section à admettre pour les voies navigables.	86
De la nécessité de l'intervention de l'Etat. .	94
De l'Office national de la navigation	97
2° L'Etat doit défendre l'unité nationale contre les tendances trop étroites de l'individualisme privé	99
A. — Insuffisance de la législation existante en matière d'expropriation et de taxation des plus-values procurées par les travaux publics . .	100
B. — Aperçu de la législation étrangère.	107
C. — Du nouveau projet de loi tendant à compléter la loi du 3 mai 1841.	109
3° L'Etat doit protéger l'unité nationale contre les forces d'attraction vers les pays étrangers qui pourraient amoindrir et peut-être supprimer la cohésion entre une région du pays et les autres	119
4° L'Etat doit protéger l'unité nationale contre les forces de pénétration étrangères qui tendraient à la détruire. .	126
A. — Danger d'une immigration excessive de l'ouvrier étranger	127
B. — Danger d'une amodiation excessive des richesses nationales à des étrangers.	129
CHAPITRE III. — De l'utilité d'un travail public.	135
§ 1. — De l'appréciation de l'utilité d'un travail public d'après les bénéfices qu'il rapporte à celui qui l'entreprend. .	135
§ 2. — De l'appréciation de l'utilité d'un travail public d'après les bénéfices qu'il rend tant au public qu'à celui qui l'entreprend	141
1° Avantages directs des travaux publics, ...	142
Observations sur la comparaison des prix de transport par voie ferrée et par voie d'eau	143
2° Avantages indirects des travaux publics	151

De la nécessité pour leur appréciation de faire intervenir les considérations d'économie nationale . . .	155
CHAPITRE IV. — Des modes d'exécution des travaux publics	163
§ 1. — Comparaison de la régie et de l'entreprise	164
Leurs domaines respectifs d'application.	166
§ 2. — Comparaison de la concession et des autres modes d'exécution des travaux publics	171
1° Répercussion des redevances sur l'utilité du travail. . .	171
2° De l'exploitation directe comparée à la concession. . .	177
3° Des cas où se justifie le recours à la concession en matière de ports maritimes ou de canaux.	182
A. — Concessions aux unités administratives (départements et communes).	182
B. — Concessions aux personnes morales publiques (chambres de commerce).	187
C. — Concessions à des particuliers.	195
D. — Des cahiers des charges des concessions.	201
a) Des clauses concernant la limitation ou le partage des bénéfices.	202
b) Des clauses concernant l'exécution des travaux complémentaires	210
CHAPITRE V. — De la formule financière à adopter pour l'exécution des travaux publics (ports maritimes et canaux	216
§ 1. — Des critiques adressées aux méthodes financières actuelles.	216
§ 2. — De la concession	217
§ 3. — Du concours des intéressés	219
1° Aperçu historique.	219
2° De l'impossibilité de fixer un taux invariable pour ce concours	224
3° Des divers concours auxquels il est possible de faire appel.	227
A. — Participation obligatoire des particuliers bénéficiant d'une notable plus-value	228

B. — Participation facultative de certains particuliers intéressés directement à l'exécution des travaux publics	229
C. — Concours d'organismes locaux accordant des subventions non recouvrables sur les usagers.	229
D. — Concours d'organismes locaux accordant des subventions recouvrables sur les usagers.	230
a) Du rôle des chambres de commerce	232
b) Du rôle des villes	234
c) De la création de nouveaux organismes en vue de l'exécution des voies de navigation intérieure	235
d) De la perception directe des péages par l'État.	240
§ 4. — Des fonds du Trésor	244
1° De la différenciation des travaux ordinaires et des travaux extraordinaires	244
2° De la couverture financière des dépenses à la charge de l'État	248
A. — De la couverture des dépenses des travaux ordinaires	248
B. — De la couverture des dépenses des travaux extraordinaires.	249
a) Justification de l'emprunt.	249
b) Aperçu historique du rôle joué par l'emprunt en matière de travaux publics depuis 1870.	253
c) Comparaison de l'emprunt direct et du système des avances.	262
d) Des modalités à admettre en cas d'avances	264
e) Des modalités à admettre en cas d'emprunt direct. Nécessité de l'amortissement	267
3° De l'affectation à la couverture financière des travaux, des recettes qu'ils procurent	270
A. — Des inconvénients et des avantages de la spécialisation	271
B. — Application aux ports maritimes.	276
C. — Application aux voies de navigation intérieure (Office national de la navigation).	277

CHAPITRE VI. — Loi italienne du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure.	282
§ 1. — Aperçu général.	282
§ 2. — Résumé des dispositions essentielles	284
§ 3. — Examen critique de la loi	291
CHAPITRE VII. — Résumé et Conclusions.	306
ANNEXE. — Loi du 2 janvier 1910 sur la réglementation inté- rieure en Italie	319

Imp. J. Thevenot. — Saint-Dizier (Haute-Marne).
